Pamph.
Sociol.
R.

3 1761 09620213 0

Kreiswohlfahrtsamt

und

ländliche Wohlfahrtspflege

Die Organisation der Wohlfahrtsarbeit in den Landkreisen

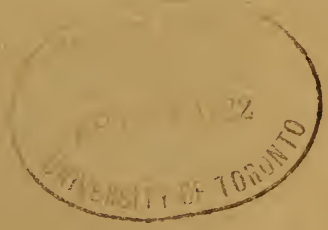
Inauguraldissertation

zur

Erlangung der Würde eines doctor rerum politicarum der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Dr. iur. Lothar Richter



Gedruckt bei Julius Sittenfeld, Berlin W 8

Teildruck mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau. Der vollständige Abdruck ist in Carl Heymanns Verlag, Berlin W 8, erschienen.
Berichterstatter: Professor Dr. Adolf Weber.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Erster Abschnitt.

Einleitung. Die Landflucht, ihre soziale und volkswirtschaftliche Bedeutung, ihre Ursachen 1

Zweiter Abschnitt.

Wesen und Entwicklung der ländlichen Wohlfahrtspflege 8

Dritter Abschnitt.

Das Kreiswohlfahrtsamt.

1. Entstehungsgeschichte 16
2. Räumlicher Bezirk 18
3. Sachliches Arbeitsgebiet 21
4. Verhältnis von freier Liebestätigkeit und Behörde 25
5. Verfassung 30
6. Verschiedene Formen von Kreiswohlfahrtsämtern 37

Vierter Abschnitt.

Die allgemeinen Aufgaben des Kreiswohlfahrtsamts.

1. Vermittlung und Ergänzung 42
2. Auskunfterteilung und Statistik 48
3. Erziehung und Aufklärung 50

Fünfter Abschnitt.

Die drei Abteilungen des Kreiswohlfahrtsamts und ihre besonderen Aufgaben.

1. Die Abteilung für gesundheitliche Fürsorge (Kreisgesundheitsamt) 57
2. Die Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge 72
3. Die Abteilung für Jugenderziehung und Volksbildung 85

Sechster Abschnitt.

Die Kostenfrage 103

Siebenter Abschnitt.

Provinzialwohlfahrtsämter und Wohlfahrtsministerium 108

Anlagen.

Seite

1. Satzungen des Kreiswohlfahrtsamts Eckernförde 113
2. Satzungen des Kreiswohlfahrtsamts im Kreise Bergheim 114
3. Satzungen für das Kreisfürsorgeamt des Kreises Rotenburg . . . 117
4. Bestimmungen für die Wohlfahrtspflege im Landkreise Stolp . . 119
5. Dienstanweisung für den Leiter des Kreiswohlfahrtsamts Eckernförde 122
6. Entwurf einer Dienstanweisung für eine Kreisfürsorgerin 123
7. Dienstanweisung für die Kreisfürsorgeschwestern im Kreise Altena 124
8. Dienstanweisung für die Kreisfürsorgeschwestern im Kreise Dramburg 127
9. Vorschriften über die staatliche Prüfung von Fürsorgerinnen . . . 130
10. Von der Wohlfahrtsschule für Schleswig-Holstein in Kiel 134

Erster Abschnitt.

Einleitung. Die Landflucht, ihre soziale und volkswirtschaftliche Bedeutung.

Die moderne Wirtschaftsentwicklung hat die Förderung der Wohlfahrtspflege zu einem der bedeutsamsten Probleme unserer Zeit gemacht, das auf die Gestaltung des sozialen Lebens maßgebenden Einfluß ausübt. Staatliche und kirchliche Organe, Standesvertretungen und Vereine wetteifern miteinander in der Schaffung immer neuer Wohlfahrtseinrichtungen, der Geist sozialer Verantwortlichkeit hat weite Kreise unseres Volkes ergriffen, eine junge Wohlfahrtswissenschaft ist bemüht, die in der praktischen Arbeit gemachten Erfahrungen zu sammeln und zu verwerten und durch ihre Forschungen der sozialen Entwicklung neue Bahnen zu weisen. Der Krieg hat dieser Bewegung frische kräftige Impulse gegeben, die Heilung der tausendfachen Wunden, die Kriegsnot und Entbehrungen dem Volkskörper geschlagen haben, verleiht für die Zukunft der Wohlfahrtspflege eine Mission von gradezu weltgeschichtlicher Bedeutung.

Der gewaltige Aufschwung, den die Wohlfahrtspflege in den letzten Jahrzehnten genommen hat, ist indessen nicht allen Teilen unseres Volkes in der gleichen Weise zugute gekommen. Wie das Streben, die durch die überhastete Industrialisierung Deutschlands dem Volkstume drohenden Gefahren zu bekämpfen, für die Anfangsstadien einer planmäßigen Wohlfahrtspflege in Deutschland charakteristisch ist, so hat auch in ihrer späteren Entwicklung die Wohlfahrtsarbeit in erster Reihe den Industriearbeiter und den durch die Art seiner Beschäftigung und seiner Lebensweise hervorgerufenen Problemen gegolten. Damit hängt es zusammen, daß die Zentren kapitalistisch-industriellen Unternehmungsgeistes, die Großstädte und die Industriebezirke, gleichzeitig Mittelpunkte der Wohlfahrtsarbeit wurden und daß die moderne Wohlfahrtspflege einen vorwiegend städtischen Charakter aufweist. „Die Wohlfahrtspflege aber hat zum höchsten Ziele nicht die Wohlfahrt der einzelnen Volksglieder, und seien sie noch so zahlreich, sondern des Volkes selbst“[1]). Es war daher nicht richtig, daß, während die Probleme der städtischen Wohlfahrt im Mittelpunkte des allgemeinen Interesses standen, die sozialen Verhältnisse des Landes, die wirtschaftlichen und kulturellen Nöte der

[1]) Wygodzinski im „Land“, 25. Jahrg., S. 5.

ländlichen Bevölkerung bis in die neueste Zeit hinein nur bei einem kleinen Kreise von Fachleuten Beachtung fanden, der sich kaum Gehör zu verschaffen wußte. Man bedachte nicht genügend, daß es bei den engen Wechselbeziehungen, die zwischen den einzelnen Schichten eines großen Kulturvolks bestehen, keine wichtigen Kulturinteressen einer einzelnen großen Bevölkerungsklasse gibt, deren Vernachlässigung nicht zugleich ein schwerer Schaden für das Volksganze wäre. Da die sozialen Verhältnisse des Landes sich immer ungünstiger gestalteten, ohne daß dem Landvolke von irgend einer Seite wirksame Hilfe gebracht worden wäre, half es sich schließlich selbst und gewaltsam: es wanderte ab. So entstand als unvermeidliche Folge der ständigen Vernachlässigung die viel beklagte Erscheinung der Landflucht, die nicht nur die Landwirtschaft schwer schädigen, sondern auch auf die nationale Gesamtwirtschaft unheilvoll einwirken mußte.

Das Land ist stets die Quelle gewesen, die in aufstrebenden Staaten den Städten frisches Menschenmaterial zugeführt hat, und dieser Austausch zwischen Stadt und Land findet seine natürliche Erklärung darin, daß die in den Städten konzentrierte Industrie sich rascher zu entwickeln pflegt und einen größeren Menschenbedarf hat als die Landwirtschaft, die an eine bestimmte Bodenfläche gebunden ist. Aber die Völkerwanderung, die schon seit mehreren Jahrzehnten in Deutschland, und zwar besonders im Osten des Landes zu beobachten ist, geht über dieses natürlich bedingte Maß weit hinaus[1]).

Während im Jahre 1870 die ländlichen Orte unter 2000 Einwohner 61 % der deutschen Bevölkerung beherbergten, in den Städten sich dagegen nur 39 % vorfanden, ist das Verhältnis im Jahre 1910 gerade umgekehrt[2]). In den Städten leben 60 %, auf dem Lande nur etwa 40 %. Die Volkszählungen aus dieser Zeit ergeben das folgende Bild:

Jahr	In Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern	%	In Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern	%
1875	26071188	61,0	16657172	39,0
1885	26370027	56,3	20478777	43,7
1895	26022519	49,8	26257382	50,2
1905	25822481	42,6	34818797	57,4
1910	25954587	40,0	38971406	60,0

Dabei zählte die statistisch großstädtische Bevölkerung, d. h. die Bevölkerung von Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern, 1910 etwa 13,82 Millionen; jeder fünfte Deutsche war 1910 bereits Großstädter. In Wirklichkeit war die großstädtische Bevölkerung, sofern man ihr noch die Einwohner der wirtschaftlich ihr zugehörigen Vor-

[1]) Sering, Die innere Kolonisation im östlichen Deutschland. S. 7.
[2]) Die Zahlen sind, soweit nichts anderes bemerkt ist, entnommen aus der Schrift von Beusch, Wanderungen und Stadtkultur. S. 38 f.

ortgemeinden zurechnet, sogar noch um einige Millionen größer. 1855/dagegen zählten die heutigen 41 Großstädte zusammen erst 2 409 000 Einwohner[1]). Bei der Volkszählung im Jahre 1907 wurde festgestellt, daß von den in den Städten lebenden Personen rund 30% auf dem flachen Lande geboren waren, d. h. daß das flache Land fast ein Drittel seines Geburtenüberschusses an die Städte abgegeben hatte. Sering[2]) berechnet den Verlust, den das flache Land in der Zeit von 1885 bis 1890 durch die Binnenwanderung erlitten hat, auf 873 000 Köpfe, Sohnrey[3]) schätzt die Stärke des jährlichen Abganges auf 200 000 Köpfe. Damit nicht genug, hat das flache Land auch unter der Auswanderung nach überseeischen Gebieten besonders schwer gelitten. Nach einer Schätzung von v. d. Goltz[4]) sind 50% aller Auswanderer früher Landarbeiter gewesen.

Den „Urquell aller Volkskraft" hat Gustav Freytag einmal die ländliche Bevölkerung genannt. Sein Nachlassen oder Versiegen müßte für unser Volkstum und unsere Volkswirtschaft von den unheilvollsten Folgen sein. Wenn in Deutschland der Geburtenrückgang bisher noch nicht die bedauerlichen Erscheinungsformen angenommen hat, wie wir sie in Frankreich beobachten können, so ist dies wesentlich der Tatsache zuzuschreiben, daß die höhere Fruchtbarkeit auf dem Lande den in den Städten entstehenden Ausfall zum Teile ausgleicht[5]).

Fruchtbarkeitsziffer in Preußen.

Auf 1000 Frauen im Alter von 15—45 Jahren entfallen durchschnittlich jährlich Lebendgeborene:

	in Berlin	in den Städten überhaupt	in den Landgemeinden und Gutsbezirken	auf dem Lande mehr als in den Städten
1876—1880	149,21	160,6	182,9	+ 22,3
1881—1890	119,59	145,2	179,1	+ 33,9
1891—1895	106,23	140,7	181,9	+ 41,2
1896—1900	96,73	136,6	183,1	+ 46,5
1901—1905	88,78	129,1	178,7	+ 49,6
1906—1910	84,10	117,6	168,8	+ 51,2
Abnahme seit 1876—80	— 65	— 43	— 14	

[1]) Das Deutsche Reich in gesundheitlicher und demographischer Beziehung. S. 14.
[2]) a. a. O. S. 5.
[3]) Sohnrey, Der Zug vom Lande und die soziale Revolution. S. 136.
[4]) Zitiert bei Lezius, Heimatgebiete der Sachsengänger. S. 14.
[5]) Sering, Die ländliche Siedlung als Quelle gesunden Volkstums. S. 2.

Im Jahre 1910 entfielen auf 7,2 Millionen preußischer Mütter mit deutscher Muttersprache 28,3 Millionen Kinder. Von den Müttern waren 5 Millionen auf dem Lande und nur 2,4 Millionen in der Stadt geboren, trotzdem damals in den ländlichen Gemeinden nur 15 Millionen, in den Städten dagegen 24 Millionen Einwohner lebten. Mehr als vier Kinder hatten von den ländlichen Müttern 45,77 %, von den städtischen 30,77 %. Soweit letztere in städtischen Gemeinden geboren waren, verminderte sich dieser Satz auf 28,24 %, während die auf dem Lande geborenen Frauen 33,73 % stellten. Es sind daher auch in den Städten die auf dem Lande geborenen Frauen, die dort den Rückgang der Geburtenziffer abschwächen[1]).

Das vom Lande gelieferte Menschenmaterial ist jedoch nicht nur zahlenmäßig größer, sondern auch gesünder, widerstandsfähiger und lebenskräftiger als das der Städte. Im Jahre 1912 waren von den Militärpflichtigen volltauglich

	von den Landgeborenen:	von den Stadtgeborenen:
soweit sie im Landbau tätig waren	60,5 %	50,5 %
soweit anderweitig beschäftigt	57,8 %	50,8 %

In Berlin dagegen betrug der Anteil der volltauglichen (1911) nur 30,8 %[2]). Die mittlere Lebensdauer eines dreißigjährigen Mannes in Preußen betrug[3]):

	Großstädte über 100000 E.	Mittelstädte 20000 bis 100000 E.	Kleinstädte unter 20000 E.	Kleine Landgemeinden und Gutsbezirke
1880/81	29,3	28,3	29,9	37,7
1895/96	31,0	31,0	32,1	35,7
1900/01	31,2	31,3	32,2	35,4
1905/06	32,2	32,3	32,2	36,4
1909/10	32,8	32,6	32,4	36,6

Wer viel mit der großstädischen Arbeiterbevölkerung zu tun gehabt hat, wird sehr häufig die Wahrnehmung gemacht haben, daß gerade die tüchtigsten unter den Leuten, die Führernaturen, entweder selbst auf dem Lande geboren sind oder einer vom Lande zugewanderten Familie entstammen. Das läßt sich besonders gut in Hamburg beobachten, wohin seit Jahrzehnten die jüngeren Söhne der holsteinischen Bauern abwandern. Sering[4]) will diese Erscheinung aus der Tatsache erklären, daß die Landwirtschaft im Vergleiche zur Industrie eine weit größere Anzahl von selbständigen Existenzen auf-

[1]) Hitze, Geburtenrückgang und Sozialreform. S. 6.
[2]) Hitze a. a. O. S. 165.
[3]) Sering, Die ländliche Siedlung. S. 3.
[4]) a. a. O. S. 5.

weise. Die vom Lande Stammenden seien es daher gewohnt, Initiative zu entwickeln und ihre Lebensnormen nach eigenem Ermessen zu setzen. Die durch Generationen anstrengender, aber gesunder Arbeit aufgespeicherte physische und sittliche Kraft dürfte ein weiterer Grund sein, weshalb sich die Landbevölkerung auch unter den veränderten städtischen Verhältnissen erfolgreich zu behaupten vermag.

Daß die Erhaltung des Landvolks im Interesse der Volksernährung dringend geboten erscheint, ist ein Gesichtspunkt, der im Zeitalter des Welthandels in der Praxis wie in der wissenschaftlichen Literatur bis zum Kriege nur wenig beachtet worden ist. Durch die im Kriege gemachten Erfahrungen ist in dieser Beziehung wohl durchgehends ein Meinungsumschwung eingetreten, der eine weitere Erörterung überflüssig macht.

Die Zahl dieser Beispiele ließe sich noch erheblich vermehren. Sie beweisen, welche wertvollen sozialen, volkswirtschaftlichen und volkserhaltenden Kräfte, die dem Landvolk innewohnen, aber der gesamten Bevölkerung zugute kommen, durch das übermäßige Anwachsen der Landflucht von der Zerstörung bedroht werden.

So modern die Erscheinung der Landflucht ist, so reichen doch die Ursachen für ihre Entstehung weit in die Vergangenheit zurück. Die Sozialgeschichte des flachen Landes ist auf das engste verknüpft mit der Agrargeschichte der letzten Jahrhunderte. Sie zu schildern, ist hier nicht der Ort; nur die letzten Phasen der Entwicklung seien wegen ihrer besonderen Wichtigkeit für das Verständnis der ländlichen Wohlfahrtspflege kurz hervorgehoben.

Die im Anfange des vorigen Jahrhunderts durchgeführte Bauernbefreiung[1]) hat, von so idealen Grundsätzen sie auch ausging, durch die Art ihrer Verwirklichung schwere Nachteile für die minderbemittelte ländliche Bevölkerung zur Folge gehabt. Um die Gutsherrschaft für die abgelösten grundherrlichen Rechte zu entschädigen, mußten große Flächen Bauernlandes den bisherigen Nutznießern entzogen und den herrschaftlichen Besitzungen einverleibt werden. War früher in Zeiten der Not und bei Unglücksfällen die Gutsherrschaft für ihre Leute eingetreten und hatte ihnen zum mindesten eine kärgliche Existenz gesichert, so war nun der „freie" Bauer ganz auf sich selbst angewiesen. Da er nirgends Stütze und Rückhalt fand, konnte er in Schulden geraten und um Haus und Hof kommen. Hart sind gerade die ärmsten Klassen durch den Wegfall der Nutzungsrechte am herrschaftlichen Walde, der Holzbezüge für Baulichkeiten, Samenvorschüsse und dergleichen betroffen worden. Ihre Notlage wurde noch verschärft, als um die Mitte des vorigen Jahrhunderts durch die sogenannte Gemeinheitsteilung auch die den Gemeinden zustehenden Nutzungsrechte an Wald und Weide aufgehoben wurden. Viele kleine Besitzer wurden durch die Entziehung dieser für sie besonders wertvollen Gerechtsame um die Grundlagen ihrer Existenz gebracht, sie mußten verkaufen und sanken zu bloßen Tagelöhnern hinab.

[1]) Elster, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Artikel Bauernbefreiung.

Früher war der kleine Bauer auch gleichzeitig Landarbeiter auf den großen Gütern gewesen. Eine besondere vom Boden losgelöste Landarbeiterklasse gab es nicht. Jetzt ging aus dem durch Bauernbefreiung und Gemeinheitsteilung um ihre Selbständigkeit gebrachten Existenzen ein besonderer Landarbeiterstand hervor, dem durch die im Laufe des 19. Jahrhunderts massenhaft erfolgten Ankäufe von Bauerngütern seitens der Großgrundbesitzer zahlreiche neue Mitglieder zugeführt wurden[1]). Die Folgen dieser Entwicklung sind noch jetzt bemerkbar. Infolge der Verringerung des kleinbäuerlichen Besitzes und der Vermehrung der großen Güter ist es dem einfachen Manne, der über keine bedeutenden Kapitalien verfügt, sehr erschwert worden, sich eine eigene Wirtschaft zu erwerben. Er muß immer landwirtschaftlicher Arbeiter bleiben, er kommt nicht vorwärts, im Gegensatze zum industriellen Arbeiter. Bismarck[2]) hat einmal diesen Gegensatz betont: „Die Hoffnung, deren der Mensch bedarf, daß in dem gewöhnlichen Einerlei seines Arbeitslebens, wenn nicht für ihn, doch für seine Kinder etwas besser werden möchte, die verläßt den industriellen Arbeiter nicht. Anders ist es in der Landwirtschaft; der ländliche Arbeiter findet in rein landwirtschaftlichen Gegenden, daß die Kluft zwischen ihm und der nächsten Stufe, zu der er aufsteigen könnte, für seine Generation eine unübersteigbare ist . . . er sieht vor sich, daß sein Nachbar, der 60 Jahre das Gewerbe eines ländlichen Arbeiters betrieben hat, eben in diesem Verhältnisse geblieben ist." Die von Bismarck gegebene Schilderung trifft vor allem auf den Osten und die Gebiete der Gutsherrschaft zu, während im Westen und Süden in den rein bäuerlichen Gemeinwesen auch für den weniger Bemittelten die Möglichkeit zum Vorwärtskommen besteht. Die Landflucht ist daher auch in den erstgenannten Gebieten am stärksten.

Wie ein großer Teil der ländlichen Bevölkerung durch die eben geschilderte Entwicklung die Bodenständigkeit verlor, so wurde durch die nach kapitalistischen Grundsätzen durchgeführte Gestaltung des Arbeitsverhältnisses ihr Interesse an dem Erfolge ihrer Arbeit verringert. Die früher übliche Beteiligung der Arbeiter am Ertrage, die Überlassung von Weide und Ackerland wurde vielfach aufgehoben, an die Stelle des Naturallohns trat Geldlohn, das alte Vertrauensverhältnis wurde zum bloßen Arbeitsvertrag, ohne daß dieser den Erfordernissen des modernen sozialen Arbeitsrechts entsprochen hätte[3]).

Die Wandlungen beschränkten sich indessen nicht auf das wirtschaftliche Gebiet; die ganze Lebenshaltung und die Lebensgewohnheiten, alle die Äußerlichkeiten, die so geringfügig scheinen und doch eine so große Rolle im Leben spielen, erfuhren grundlegende Veränderungen. Die schönen von den Vätern überkommenen Sitten und Bräuche, die malerischen Trachten, die harmlos-frohen Volksfeste, sie alle fielen der

---

[1]) Philippovich, Grundriß der politischen Ökonomie. Bd. 2, 1 S. 19 f.
[2]) Reichstagsrede vom 8. März 1879.
[3]) Sohnrey, Wegweiser für ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege. S. 13.

modernen Entwicklung zum Opfer, wurden vergessen, und die Versuche, sie künstlich wieder zu beleben, sind meistens mißlungen. Die alten Volksmärchen und -sagen, denen das Landvolk Jahrhunderte hindurch ein treuer Hüter gewesen war, sie fanden keine Stätte mehr auf dem Lande. Die alten Volkslieder wurden nicht mehr gesungen und wären wohl oft in Vergessenheit geraten, wenn die Städter nicht ihren Wert erkannt hätten. All das kostbare Volksgut, das früher das Landleben so bunt, reizvoll und eigenartig gestaltet, das die Liebe zur Heimat wachgehalten und gestärkt hatte, ging verloren; das Land verarmte auch geistig.

Für das Viele, das die moderne städtische Kultur dem Lande genommen hatte, vermochte sie ihm einen vollwertigen Ersatz nicht zu gewähren. Ja, das Land erhielt nicht einmal den ihm gebührenden Anteil an den wirklichen Kulturfortschritten. Die soziale Entwicklung ist von den Städten ausgegangen und ist im wesentlichen auch auf sie beschränkt geblieben. Die in den Städten geübte umfassende gesundheitliche Fürsorge, die Verbesserung des Verkehrswesens, die neuartigen Bildungsmöglichkeiten haben auf dem Lande nur vereinzelt und verspätet Eingang gefunden. Ihr Fehlen ist bei den engen Wechselbeziehungen, die heute zwischen Stadt und Land herrschen, von der Landbevölkerung wohl bemerkt worden und hat ihre Wertschätzung des städtischen Lebens noch vermehrt.

Die verschiedensten Gründe haben also dazu beigetragen, die Landbevölkerung mit ihrem Lose unzufrieden zu machen und in ihr den Wunsch zu erwecken, die ihnen günstig scheinenden Lebensbedingungen der Städte aufzusuchen. Es ist deshalb nicht richtig, irgendein einzelnes Moment herauszugreifen und in der Bodenfrage, der Lohnfrage oder der Wohnungsfrage den Schlüssel des Problems zu erblicken. Noch weniger dürfte es nach dem vorher Ausgeführten zulässig sein, dem Landvolke selbst die Hauptschuld aufzubürden und seine angebliche Vergnügungs- und Neuerungssucht für die Landflucht verantwortlich zu machen. Es ist deshalb Sohnrey[1]) zuzustimmen, wenn er sagt, daß das Problem der Landflucht eine nationale Kulturfrage sei, deren Ursachen in der agrar- und sozialpolitischen Gesetzgebung des vorigen Jahrhunderts, in der militärischen, gesellschaftlichen, geistigen und technischen, kurz in der gesamten kulturellen Entwicklung unseres Volkes liegen.

[1]) Wegweiser. S. 12.

Zweiter Abschnitt.

Wesen und Entwicklung der ländlichen Wohlfahrtspflege.

Die dem Lande eigentümlichen sozialen Schäden zu beseitigen oder doch zu mildern, hat sich die vorläufig noch schwach entwickelte ländliche Wohlfahrtspflege zur Aufgabe gemacht. Gleich ihrer städtischen Schwester ist sie eine „freie Tätigkeit zu einer sozialen Besserung, die durch besondere Rechtseinwirkungen nicht erreicht werden kann" (Stammler[1]). Ihr Feld reicht so weit, als der Staat nicht durch seine Gesetzgebung einzelne Fürsorgegebiete in allgemeingültiger Weise geregelt hat, wie das soziale Versicherungswesen und die Erwerbslosenfürsorge. Aber auch hier wird die ländliche Wohlfahrtspflege noch Raum zur Betätigung finden, indem sie die staatliche Fürsorge ergänzt und dem Lande nutzbar macht, das z. B. an den Segnungen der Sozialversicherung im Vergleiche zur Stadt vorläufig nur einen ganz verschwindenden Anteil hat[2]). Überhaupt darf die ländliche Wohlfahrtspflege nicht zu stolz sein, von den Städten zu lernen. In ihnen hat die Wohlfahrtspflege ihre früheste Ausbildung erhalten, hier konnten in langen Jahren reiche Erfahrungen gesammelt werden, von denen viele auch auf dem Lande mit Nutzen verwertet werden können. Nur dürfen darum nicht städtische Einrichtungen mechanisch auf das Land übertragen werden. Die ländliche Wohlfahrtspflege muß sich vielmehr stets ihrer Eigenart bewußt bleiben, sie muß mit dem Lande fest verwurzelt sein, aus ihm ihre Kräfte ziehen und nach seinen Bedürfnissen ihre Methoden ausbilden.

Wenn ein Charakteristikum der städtischen Wohlfahrtspflege darin erblickt wird, daß sie sich, ohne zu individualisieren, an *ganze Gesellschaftsklassen*, an *bestimmte Gruppen* von Menschen wendet, im Gegensatze zur Wohltätigkeit und privaten Armenpflege, die die Notstände individuell erfassen und zu beseitigen suchen[3]), so ist diese Unterscheidung für das Land nur bedingt richtig. Bei dem stark ausgeprägten Individualismus des Landvolks darf es auch die ländliche Wohlfahrtspflege nicht verschmähen, sich an die Einzelpersönlichkeit zu wenden und ihr durch liebevolles Eingehen auf ihre besonderen Bedürfnisse und Wünsche Hilfe zu bringen. Vollends bedarf eines solchen Einflusses die ländliche Armenpflege,

---

[1]) Stammler, Gedanken und Ziele der Wohlfahrtspflege.
[2]) Faßbender, Des deutschen Volkes Wille zum Leben. S. 427.
[3]) v. Erdberg, Die Wohlfahrtspflege. S. 25.

in der nach Marie Baum[1]) noch „Reste von Barbarei" stecken, die sich nur durch eine enge Verbindung mit der Wohlfahrtspflege beseitigen lassen. Wohltätigkeit und freie Armenpflege werden so auf dem Lande zu bloßen Unterarten, zu Methoden der Wohlfahrtspflege, und dem Bestreben, die Vorzüge der Massenwirkung mit denen der individuellen Fürsorge zu verbinden, ist nicht zuletzt die Gründung von Wohlfahrtsämtern zu verdanken.

Was hat die ländliche Wohlfahrtspflege bisher geleistet?

Es ist früher gezeigt worden, daß die sozialen Nöte des Landes in der gesamten kulturellen Entwicklung unseres Volkes ihre Ursache finden. Eine solche Erkenntnis stellt das Endergebnis langjähriger Erfahrungen, die Frucht fortgesetzter vergleichender Beobachtungen und weitschauender Überlegungen dar. In der Praxis spielt sich die Entwicklung in umgekehrter Reihenfolge ab: es werden zunächst nur die einzelnen Schäden bemerkt, je nachdem sie durch Schwere oder Umfang die allgemeine Aufmerksamkeit in besonderem Maße auf sich lenken, ihre Abwehr wird gesondert in Angriff genommen, und erst viel später ihr innerer Zusammenhang und die Notwendigkeit einer planmäßigen Bekämpfung erkannt. Diese Entwicklung, die sich überall in der Geschichte der Wohlfahrtspflege beobachten läßt, hat sich auf dem Lande in viel langsamerem Tempo vollzogen als in der Stadt und ist eigentlich auch jetzt noch nicht abgeschlossen. Das liegt an dem großen Einflusse, den das patriarchalische System von Anbeginn an auf die Ausbildung der ländlichen Wohlfahrtspflege gehabt hat. War in früheren Jahrhunderten die Gutsherrschaft durch rechtliche Normen gehalten, in Fällen von Not und Krankheit für die bedürftigen Gutsangehörigen einzutreten, so wurde später in weiten Kreisen der Gutsbesitzer die Liebestätigkeit als eine sittliche Pflicht betrachtet, die gern und reichlich geübt wurde. Einen anderen Mittelpunkt der Wohlfahrtsbestrebungen auf dem Lande bildeten die Pfarrhäuser. Die Landpfarrer beider Konfessionen haben sich von jeher nicht auf die Erfüllung ihrer seelsorgerischen Aufgaben beschränkt, sondern allen Bestrebungen, die für ihre Gemeindemitglieder von Vorteil sein konnten, ihr Interesse und ihre Arbeitskraft gewidmet. Unvergessen wird es stets den Geistlichen bleiben, daß sie den ersten Anstoß zur Einrichtung der ländlichen Krankenpflege gegeben haben. Jugendpflege wurde von den unter Leitung der Pfarrer stehenden Jungfrauen- und Jünglingsvereinen schon geübt, lange ehe noch Staat und Gemeinde für dieses Gebiet Interesse zeigten. Und welch eine Fülle von geistiger Anregung, meist der einzigen, die auf dem Lande überhaupt geboten wurde, ist nicht von den Pfarrhäusern ausgegangen! Unterstützung fanden die Pfarrer nur noch bei den Landlehrern, deren Verdienste besonders auf dem Gebiete der Volksbildung liegen.

Eine selbsttätige Mitarbeit der Bevölkerung an den Aufgaben der Wohlfahrtspflege findet sich auf dem Lande erst recht spät und dann

[1]) Marie Baum, Aufgaben, Organe und Einrichtungen von Wohlfahrtsämtern in Stadt und Land. Soziale Praxis, 17. Jahrg., S. 293.

vorwiegend auf wirtschaftlichem Gebiet. Da die kapitalschwachen Besitzer in ihrer Vereinzelung den Anforderungen der modernen Geldwirtschaft nicht mehr gewachsen waren, schlossen sie sich zu Genossenschaften zusammen, die die Kapitalkraft der ganzen Gemeinde vereinigten und ihre Mitglieder durch Gewährung von Darlehen und Vermittlung des gemeinsamen Bezuges und Absatzes von Waren sowie durch andere Vergünstigungen wirtschaftlich zu fördern suchten. Der Gedanke fand überall auf dem Lande den lebhaftesten Widerhall. Der Reichsverband der Deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften, dem die meisten ländlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Spar- und Darlehnskassen usw. angehören, zählte am 1. Januar 1918 bereits 19 216 Genossenschaften[1]), so daß man wohl annehmen kann, daß genossenschaftliche Bildungen nunmehr in sämtlichen Kreisen vorhanden sind. Über ihren ursprünglichen Zweck hinaus sind die Genossenschaften zu wichtigen Organen der gesamter ländlichen Wohlfahrtspflege geworden, deren Arbeiten sie alljährlich durch beträchtliche Summen unterstützen.

Die Vereine, die der städtischen Wohlfahrtspflege ihr charakteristisches Gepräge geben, haben sich auf dem Lande erst zuletzt entwickelt, was leicht verständlich ist, da während der Herrschaft des patriarchalischen Systems für die Vereinstätigkeit kein genügender Raum vorhanden war. Besonders zahlreich sind gegenwärtig die konfessionellen Vereine, die sich der Krankenpflege, der Jugenderziehung und der geistig-sittlichen Förderung ihrer Mitglieder widmen. Diese Vereinsgründungen haben ursprünglich lokalen Charakter, zeigen aber neuerdings das Bestreben, sich kreisweise zusammenzuschließen. Von den Vereinen, die ihre Wirksamkeit über das ganze Reich erstrecken, sind die folgenden auf dem Lande stark vertreten: der Vaterländische Frauenverein, der nach seiner Satzung u. a. die Beteiligung an Wohlfahrtseinrichtungen in armen Gemeinden zum Zwecke der Linderung schwerer Notstände bezweckt; die Frauenhilfe des evangelischen Hilfsvereins, die im engen Anschluß an die Kirche und unter Vorsitz der Pfarrer soziale Hilfsarbeit leistet; der Karitasverband für das katholische Deutschland, eine Vereinigung von Katholiken aller Stände sowie aller karitativen Anstalten und Vereine zur Förderung organisierter Wohlfahrtspflege und Arbeit in Werken der Nächstenliebe; der Volksverein für das katholische Deutschland, der eine Sozialreform auf christlicher Grundlage anstrebt[2]). Ausschließlich den ländlichen Interessen widmet sich der „Deutsche Verein für ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege", dessen Gründer und geistigem Leiter Heinrich Sohnrey das große Verdienst gebührt, zuerst nachdrücklich auf die Schäden der sozialen Entwicklung auf dem Lande hingewiesen und durch seine zahlreichen von warmer Liebe für das Landvolk erfüllten Schriften weite Kreise in Stadt und Land für die Aufgaben der ländlichen Wohlfahrtspflege gewonnen zu haben.

---

[1]) Das Land. 26. Jahrg. S. 164.
[2]) Nach Sohnrey, Wegweiser, S. 23.

Die bisher geschilderten Bestrebungen sind sämtlich von privater Seite ausgegangen, sei es von Einzelpersonen, sei es von Vereinen oder genossenschaftlichen Verbänden. Ihre Tätigkeit stützte sich fast ausschließlich auf die durch freiwillige Sammlungen aufgebrachten Beträge, ihre Hilfsorgane waren vornehmlich ehrenamtlich tätige Helfer und Helferinnen. Was sie bei beschränkten Mitteln und unzureichenden Hilfskräften in der ländlichen Wohlfahrtspflege geleistet haben und noch leisten, verdient die höchste Anerkennung und läßt ihre Mitarbeit auch für die Zukunft unentbehrlich erscheinen. Aber je umfangreicher der Kreis ihrer Tätigkeit wurde, je weitere Schichten des Volkes sich als fürsorgebedürftig erwiesen, je deutlicher der einheitliche Urgrund aller sozialen Not zutage trat, desto klarer erkannte man, daß private Hilfstätigkeit allein ein so großes und schwieriges Arbeitsgebiet nicht bewältigen könne. Gleichzeitig vollzog sich auch in der Auffassung von Wesen und Grund der Wohlfahrtspflege eine bedeutungsvolle Wandlung. Sie war nicht länger ein Akt des persönlichen Mitgefühls, der werktätigen Nächstenliebe, sondern eine soziale Pflicht, deren Erfüllung von den im gesellschaftlichen Wettkampfe herabgedrückten Klassen beansprucht werden konnte und von den öffentlichen Gewalten gewährleistet werden mußte. Von da ab greifen Staat, Kreis und Gemeinden in immer steigendem Maße in die ländliche Wohlfahrtsarbeit ein. Die Wirksamkeit des Staates ist und kann nur eine mittelbare sein; er bewilligt Geldunterstützungen — das ist in größerem Umfang u. a. für Zwecke der Säuglingsfürsorge, der inneren Kolonisation, der Jugendpflege und des Volksbüchereiwesens geschehen —, und er weist die ihm unterstellten Behörden zur Förderung der von ihm gebilligten und unterstützten Bestrebungen an. Die politischen Gemeinden, in den Städten mit die wichtigsten Faktoren der Wohlfahrtsarbeit, sind auf dem Lande infolge ihrer Kleinheit sowie des Mangels an Hilfskräften und Geldmitteln zur selbständigen Durchführung wichtigerer sozialer Maßnahmen nicht imstande. Die öffentlichen Interessen in der ländlichen Wohlfahrtspflege werden daher vorzugsweise von den Kreiskommunalverbänden wahrgenommen, die sich dieser Aufgabe mit Eifer und Erfolg unterzogen haben. War noch im Jahre 1898 bei einer Konferenz der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen, die den sozialen Verhältnissen des flachen Landes gewidmet war[1]), hauptsächlich von der Wohlfahrtspflege i m Kreise die Rede, so konnte S o h n r e y 1907 bereits ein größeres Werk über „Die soziale Tätigkeit d e r Preußischen Kreisverwaltungen“ [2]) veröffentlichen, das an der Hand zahlreicher Beispiele die umfangreiche und wertvolle Arbeit der Kommunalverbände schilderte und den oft gehörten Vorwurf, es mangele den Kreisverwaltungen an sozialem Interesse, am besten widerlegt. Aus einer bloßen Wohlfahrtspflege im Kreise ist, wie es in der Einleitung zu diesem Buche ausgedrückt

[1]) Schriften der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen. Nr. 16. Berlin 1898.

[2]) Berlin, Landbuchhandlung 1907.

wird, eine Wohlfahrtspflege des Kreises geworden. Die Kommunalisierung der Wohlfahrtspflege hatte schon vor dem Kriege gewaltige Fortschritte gemacht. Auch hier war es wieder das Gebiet der wirtschaftlichen Fürsorge, das zunächst in Angriff genommen wurde. Durch den Erlaß des Kultusministers vom 18. Januar 1911 wurden sodann den Kreisverwaltungen wichtige Befugnisse in der Jugendpflege übertragen. Auch an den Bestrebungen zur Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit finden wir die Kreise beteiligt. Die durch alle diese Arbeiten gewonnenen Erfahrungen wurden für die Kreisverwaltungen besonders wertvoll, als bei Ausbruch des Krieges die Mobilmachung der sozialen Hilfstätigkeit erfolgte und ihnen die Durchführung fast der gesamten Kriegswohlfahrtspflege übertragen wurde. War vorher der Umfang der sozialen Tätigkeit des Kommunalverbandes noch mehr oder minder von dem sozialen Interesse und Verständnisse des jeweiligen Landrats und Kreisausschusses abhängig, war sie eine über den Rahmen der eigentlichen kommunalen Aufgaben hinausgehende freiwillige Arbeit, so wurde sie jetzt zu einer Pflichtaufgabe der Kreisverwaltungen. Neben der eigentlichen Kriegswohlfahrtspflege im engeren Sinne — Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Angehörigen, Kriegsverletzten, Kriegshinterbliebenen usw. — gewannen aber auch die übrigen Zweige der Wohlfahrtspflege für die Kommunalverbände eine erhöhte Bedeutung, da sie das wirksamste Mittel zur Bekämpfung der dem Volkstume durch den Krieg zugefügten Schäden darstellten. Unter diesem Gesichtspunkt ist während des Krieges der Säuglings- und Kleinkinderschutz und die Fürsorge für Tuberkulöse und Geschlechtskranke durchgeführt worden. Die weitere Entwicklung dürfte den Kreisverwaltungen noch eine erhebliche Vermehrung ihrer sozialen Tätigkeit bringen, insbesondere der gesundheitlichen und erzieherischen Aufgaben. Sieht doch der Entwurf des preußischen Jugendfürsorgegesetzes [1]) die Kommunalverbände als Träger der gesamten Jugendfürsorge vor.

Zahlreiche Kräfte sind es, die sich mit großen und kleinen Mitteln, unter Verfolgung der verschiedensten Ziele und mit den mannigfachsten Methoden der ländlichen Wohlfahrtspflege widmen. Neben den Gutsherrschaften und Pfarrern, die sich in alter patriarchalischer Weise der Elenden und Bedürftigen annehmen, wirkt der Wohltätigkeitsverein, die Raiffeisensche Genossenschaft, steht die nach modernen sozialen Gesichtspunkten arbeitende Kreisverwaltung. Dieses Nebeneinander so verschiedenartiger Elemente stellt einen erheblichen Mangel der ländlichen Wohlfahrtspflege dar, zumal auch innerhalb der einzelnen Gruppen eine starke Zersplitterung besteht. Bei der Ausdehnung der modernen Wohlfahrtspflege und bei dem Auftauchen immer neuerer sozialer Probleme sind häufig Vereinsgründungen erfolgt, deren Zweck ebensogut und noch besser durch den Ausbau

[1]) Jugendfürsorgegesetz nebst Gesetz zur Ergänzung des Arbeitsscheuengesetzes. Die neuen Gesetzesentwürfe nebst einer Einleitung von Friedrich Schlosser. Berlin 1918.

oder Zusammenschluß bereits bestehender Vereine hätte erreicht werden können. Ehrgeiz, Eitelkeit und Dilettantismus bilden oft den einzigen Grund für die Schaffung von Wohlfahrtseinrichtungen, die von vornherein nicht lebensfähig sind und nur unnützes Geld verschlingen. Daß die Zersplitterung im Vereinswesen nicht nur den Städten eigentümlich ist, zeigt ein Bericht von Sohnrey[1]), wonach in einem 3000 Einwohner zählenden Dorfe in der Nähe von Frankfurt a. M. mehr als 30 Vereine tätig sind, von denen 15 wirtschaftliche Zwecke verfolgen; eine solche Erscheinung dürfte sicherlich nicht vereinzelt sein. Alle diese Vereine arbeiten nebeneinander her, ohne voneinander zu wissen, ja es wird sogar nicht selten vorkommen, daß sie einander Konkurrenz bereiten und sich nach Möglichkeit zu schaden suchen. Beträchtliche Geldmittel und wertvolle Arbeitskräfte, die, an geeigneter Stelle angewandt, von dem größten Nutzen hätten sein können, gehen dadurch der Allgemeinheit verloren.

Es wäre indessen ungerecht, zu glauben, daß diese Zersplitterung nur bei der privaten, selbständig arbeitenden Liebestätigkeit anzutreffen wäre. Auch bei den Kreisverwaltungen, die doch einheitlich geleitet sind und über ein geschultes Beamtenpersonal verfügen, lassen sich ähnliche Mängel beobachten. Der Landrat des Kreises Labiau berichtete darüber auf der Hauptversammlung des „Ostpreußischen Vereins für ländliche Wohlfahrts- und Heimatspflege" im Jahre 1918[2]): „Die ruckweise Entwicklung der Wohlfahrtspflege, der der gemeinsame Unterbau fehlte, hat in der Kreisinstanz dazu geführt, daß eine außerordentliche Verzettelung sowohl in bezug auf die Mitwirkung ehrenamtlicher Ausschüsse wie auf die büromäßige Erledigung Platz gegriffen hat. Mit fast jeder neuen Aufgabe, die, sei es auf Anregung von oben, sei es aus eigener Initiative, in Angriff genommen wurde, ist ein neuer Ausschuß geschaffen; ich will von diesen Wohlfahrtsausschüssen die herausgreifen, die sämtlich unter der Leitung des Landrats stehen. Es gibt einen Kreisausschuß für Jugendpflege, einen Kreisausschuß für Kriegsbeschädigtenfürsorge, einen Kreisausschuß der Nationalstiftung für Hinterbliebene Kriegsgefallener, einen Kreisausschuß zur Fürsorge für heimkehrende Krieger, einen Kreisausschuß der Kriegshilfskasse zur Begutachtung von Darlehen für heimkehrende Kriegsteilnehmer, einen Kreisausschuß für die Unterbringung der Stadtkinder, einen Kreisausschuß für freiwilligen Sammler- und Helferdienst; ich glaube, man würde diese Liste noch ohne Mühe um die eine oder andere Nummer verlängern können. Eine ähnliche Zersplitterung findet sich in den Kirchspielen, wo ebenfalls für eine ganze Reihe von Gebieten besondere Ausschüsse gebildet sind, denen allerdings immer dieselben Personen anzugehören pflegen. Die notwendige Folge einer derartigen Vielheit ist, daß die Ausschüsse, da sie bei der Inanspruchnahme der Mitglieder mit Berufs-

[1]) Wegweiser. 3. Auflage. S. 34.

[2]) Bacmeister, Die Notwendigkeit von Kreiswohlfahrtsämtern und ihre Einrichtung. Die Kreis- und Gemeindeverwaltung. 11. Jahrg. S. 73 ff.

geschäften nur in dringenden Fällen einberufen werden, selten zusammentreten, ja vielfach nur auf dem Papiere stehen . . . Nun fehlt es aber nicht nur an der Mitwirkung freiwilliger Helfer, sondern auch in der geschäftsmäßigen Bearbeitung der einzelnen Zweige der Wohlfahrtspflege durch die Kreisverwaltung vielfach noch an der erforderlichen Zusammenfassung. Kreissekretär und Kreisassistent, Kreisausschußsekretär und Kreisausschußassistent, jeder hat einen Teil der Wohlfahrtspflege zu bearbeiten, je nachdem die Gegenstände mit dem von ihm zu erledigenden Arbeitsgebiete zusammenhängen, dem Medizinal- oder dem Schul- oder dem Militärwesen, den Familienunterstützungen oder der Lebensmittelversorgung usw. Darunter leidet, wenn ja auch die Leitung als solche beim Landrate liegt, doch die Kleinarbeit in hohem Maße, ohne daß sich das gleich in jedem Falle nach außen hin bemerkbar macht."

Bei einer so weitgehenden Zersplitterung sowohl bei der Kreisverwaltung wie innerhalb der freien Liebestätigkeit ist es nicht verwunderlich, daß sich bisher zwischen diesen beiden wichtigsten Faktoren der ländlichen Wohlfahrtspflege feste Beziehungen nicht ausbilden konnten. Auch hier finden wir häufig ein planloses Neben- und Gegeneinanderarbeiten, trotzdem die beiderseitigen Arbeitsgebiete sich berühren und die Objekte der Tätigkeit vielfach die gleichen sind. Die Folge ist eine Trübung des früheren guten Einvernehmens und eine Schädigung der gemeinsamen Interessen. Die Vereine und Genossenschaften sind leicht geneigt, in der sozialen Tätigkeit der Kreisverwaltungen einen Eingriff in ihre wohlerworbenen Rechte, einen unerwünschten Wettbewerb zu erblicken, und nehmen deshalb ihr gegenüber vielfach eine ablehnende Haltung ein. Andererseits ist von den Kreisverwaltungen wiederholt der Fehler begangen worden, Wohlfahrtseinrichtungen ins Leben zu rufen, ohne sich vorher über das bereits von anderer Seite Geleistete zu unterrichten und sich der Mitarbeit der in der Praxis bewährten Vereine und Privatpersonen zu versichern.

Finden wir in vielen Gegenden Deutschlands bereits ein Übermaß von Kräften tätig, das der gedeihlichen Entwicklung der Arbeit abträglich ist, so sind andererseits in weiten Landesteilen die Wohlfahrtsbestrebungen noch nicht über die ersten Ansätze hinausgekommen. Diese Ungleichmäßigkeit in der Verteilung der Kräfte ist für die ländliche Wohlfahrtspflege charakteristisch und macht es viel schwerer, ein klares Bild von ihr zu zeichnen als von den mehr gleichartigen städtischen Verhältnissen. Bodenbeschaffenheit, Lage und Klima, Charakter, Beschäftigung und Vermögensverhältnisse der Bevölkerung sowie die Ausbreitung von Handel und Verkehr üben auf die Entwicklung der ländlichen Wohlfahrtspflege einen so einschneidenden Einfluß aus, daß nur einige besonders typische Merkmale, die ganzen Landesteilen eigentümlich sind, herausgehoben werden können. Im allgemeinen steht der Osten in der Pflege der Wohlfahrtsbestrebungen hinter den westlichen Provinzen zurück. Daneben gibt es aber im ganzen Reiche zahlreiche arme, dünnbesiedelte Kreise, in denen für die Wohlfahrtspflege noch wichtige Aufgaben zu erfüllen sind. Hier ist

die Vereinstätigkeit noch sehr schwach entwickelt; die Kleinheit der Gemeinden, die weiten Entfernungen, die Ungunst der Verkehrsverhältnisse stehen einem Zusammenschlusse hemmend im Wege. Oft fehlt es auch an den geeigneten sozial interessierten Persönlichkeiten, denen die Leitung übertragen werden könnte. Ist doch die Wohlfahrtspflege auf dem Lande in weit höherem Maße eine Persönlichkeitsfrage als in der Stadt, wo in den Vereinen die Gesamtzahl der Mitglieder an den Zwecken der Vereinigung mitarbeitet, während auf dem Lande die Hauptarbeit auf den Schultern des Führers ruht. Darum besteht auch auf dem Lande ein ausgesprochenes Bedürfnis nach wirklichen Führern, die, wenn sie ihre Aufgabe richtig auffassen, ihre Stellung nicht zur Bevormundung ihrer Anhänger, sondern zu ihrer Erziehung und Selbständigmachung benutzen werden. Ist ein solcher Führer nicht vorhanden, so führen die Vereine, von geistiger Anregung und der Verbindung mit gleichstrebenden Elementen abgeschnitten, oft nur ein Scheindasein, zumal ihnen ihre beschränkten Geldmittel die Entfaltung einer wirksamen Tätigkeit nicht gestatten. Unter den finanziellen Schwierigkeiten haben in solchen armen Gegenden auch die Kreisverwaltungen zu leiden, die sich dann auf ihre Pflichtaufgaben in der Wohlfahrtspflege beschränken müssen und selbst diese nur in unvollkommener Weise erfüllen können. Dabei handelt es sich gerade um solche Kreise, die in der sozialen Entwicklung am weitesten zurückgeblieben sind, in denen Armut und Unwissenheit die Entstehung von Not und Krankheit begünstigen und wo deshalb für eine planmäßige Wohlfahrtspflege ein wirklich dringendes Bedürfnis vorhanden ist.

Dritter Abschnitt.

Das Kreiswohlfahrtsamt.

1. Entstehungsgeschichte.

Die Zersplitterung in der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege, die ungleichmäßige Verteilung der Kräfte, der gemeinsame Ursprung aller sozialen Schäden und die nahe Verwandtschaft der Mittel zu ihrer Bekämpfung sowie die Schwierigkeiten der Beschaffung von Geldmitteln und Hilfskräften mußten mit Notwendigkeit zu dem Gedanken führen, durch Zusammenfassung aller der Wohlfahrtsarbeit gewidmeten Kräfte innerhalb eines bestimmten Bezirks die der ländlichen Wohlfahrtspflege infolge ihrer unorganischen Entwicklung anhaftenden Mängel zu beseitigen. Vor allem lag der Wunsch nahe, die behördliche und die private Wohlfahrtspflege miteinander in Beziehung zu bringen, die von jeher auf gegenseitige Hilfeleistung angewiesen waren und sich ihrer ganzen Natur nach in glücklichster Weise ergänzen mußten, besonders nachdem der Staat durch die soziale Gesetzgebung der achtziger Jahre zu einem maßgebenden Faktor in der Wohlfahrtspflege geworden war. Es ist daher kein Zufall, daß es die Sozialversicherung und die Sozialhygiene waren, von denen die Bestrebungen zur Zentralisierung der gesamten Wohlfahrtspflege ihren Ausgang nahmen. 1897 veröffentlichte der Crefelder Kreisarzt Dr. Berger in der ärztlichen Sachverständigen-Zeitung (Nr. 22) einen Artikel mit der Überschrift: „Die Notwendigkeit der Errichtung von Kreiszentralen für die gesamte Wohlfahrtsgesetzgebung (Wohlfahrtsämter)", in dem er die Errichtung von Kreiszentralen zwecks gemeinsamer Behandlung Unfallverletzter unter Anschluß der Krankenkassen und der gesamten Arbeiterversicherungsverwaltung forderte. Das Wohlfahrtsamt ist für Berger jedoch in dieser wie in seinen späteren Schriften[1]) nur eine Zentralstelle für die gesundheitliche Fürsorge, während die übrigen Zweige der Wohlfahrtspflege unberücksichtigt bleiben. Diese Beschränkung kennzeichnet auch die zu jener Zeit vereinzelt in Städten und Kreisen erfolgten Gründungen, auf die von großem Einflusse die erstarkenden Bestrebungen zur Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit und der Tuberkulose waren. Für ihre Organisation diente häufig das Wohlfahrtsamt in Düren[2]) als Vorbild, dessen Einrich-

[1]) Die sozialhygienische Forderung der Zeit, Berlin 1910. — Berger-Jorck, Die Zentralisation der gesundheitlichen Fürsorge in den Kreisen. Berlin 1914.

[2]) Wozu brauchen wir ein städtisches Wohlfahrtsamt? Studie von Beigeordneten R. Meyer in Düren. Düren 1911.

tungen sich auch für ländliche Kreise als geeignet erwiesen. Nachdem inzwischen die großen Städte auf der gleichen Grundlage Fürsorge- oder Gesundheitsämter errichtet hatten, folgten in den Jahren 1912 bis 1914 auch verschiedene Landkreise, so Hohenstein, Westernburg und Stolp[1]). Bei ihnen beschränkt sich die Tätigkeit der Zentralstellen, für die sich allmählich der Namen „Kreiswohlfahrtsamt" einbürgert, bereits nicht mehr auf die Gesundheitsfürsorge, sondern bezieht auch andere Zweige der Wohlfahrtspflege, insbesondere die wirtschaftliche und erzieherische Fürsorge und die Wohltätigkeit, mit in ihr Arbeitsgebiet ein. Damit sind sämtliche Begriffsmerkmale des Kreiswohlfahrtsamts in seiner gegenwärtigen Form gegeben: *das Kreiswohlfahrtsamt ist eine Einrichtung, die sämtliche Wohlfahrtsbestrebungen innerhalb eines Landkreises zusammenfaßt, um in gemeinsamer Arbeit die Besserung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse des Kreises anzustreben.*

Der Krieg mußte die Ausbreitung der Kreiswohlfahrtsämter wesentlich beschleunigen. Brachte er doch der Wohlfahrtspflege eine solche Fülle neuer umfangreicher und schwieriger Aufgaben, daß ihre Bewältigung nur möglich war, wenn alle verfügbaren Mittel und Kräfte ausgenutzt und möglichst weite Kreise zur Mitarbeit herangezogen wurden. Während bisher der Zusammenschluß der Wohlfahrtspflege dem freien Ermessen der Städte und Kommunalverbände entsprungen war, erkannte nunmehr auch der Staat, welches gewaltige öffentliche Interesse hier obwaltete, und suchte die Entwicklung nach Kräften zu fördern. So wurde durch Erlaß des Preußischen Ministers des Innern vom 19. August 1914[2]) die Errichtung von Zentralstellen, die sämtliche Zweige der Fürsorge tunlichst nach einheitlichen Grundsätzen regeln sollten, in allen Kreisen und Städten empfohlen. Die Provinzial- und Bezirksregierungen verstanden es ihrerseits, diesen Bestrebungen den erforderlichen Nachdruck zu verleihen und ihnen vor allem die nötigen Geldmittel zuzuführen. In Schleswig-Holstein wurde durch ein dem Oberpräsidenten nahestehendes Provinzialwohlfahrtsamt planmäßig die Gründung von Kreiswohlfahrtsämtern in sämtlichen Landkreisen der Provinz durchgeführt. In der Rheinprovinz waren es die Regierungspräsidenten, die mit Hilfe von besonderen Bezirkswohlfahrtsstellen die Organisation der Wohlfahrtspflege in den Kreisen unterstützten. Eine rege Tätigkeit wurde auch in der durch ihre Wohlfahrtsbestrebungen von jeher ausgezeichneten Provinz Sachsen entfaltet. Im Königreiche Sachsen ist die Zentralisierung der Wohlfahrtspflege sogar bereits durch Landesgesetz[3]) allgemein angeordnet,

[1]) Nach Christian, Wohlfahrtsämter. Korrespondenz für Kriegswohlfahrtspflege, 4. Jahrg., Nr. 3, S. 17.

[2]) Zitiert bei Roth, Zur Frage der Kreisfürsorgeämter. Öffentliche Gesundheitspflege, Jahrg. 1917, Heft 3, S. 123. Vgl. ferner Ministerialblatt für Medizinalangelegenheiten vom 14. Februar 1917, 17. Jahrg., Nr. 7.

[3]) Gesetz über die Wohlfahrtspflege vom 30. Mai 1918. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen, 9. Stück vom Jahre 1918, S. 145 ff.

das sich freilich nur auf Säuglings- und Kleinkinderfürsorge, Wohnungspflege, Krüppelhilfe und Bekämpfung der Tuberkulose bezieht.

Auf behördliche Anregung und aus freier Initiative der Kommunalverbände entstanden so, wie eine Umfrage des Verbandes der Preußischen Landkreise in Berlin ergab, bis zum 15. Mai 1919 in den preußischen Landkreisen nicht weniger als 212 Wohlfahrtsämter[1]). Die meisten mit 39 weist die Rheinprovinz auf, es folgen Sachsen mit 22, Ostpreußen mit 21, Schlesien mit 20, Hessen-Nassau mit 19, Westfalen mit 18, Posen mit 16, Hannover mit 14, Schleswig-Holstein mit 13, Pommern und Westpreußen mit je 11, Brandenburg mit 8. Bei dieser Aufzählung fällt der große Unterschied auf, der in der Verteilung der Wohlfahrtsämter auf die einzelnen Provinzen besteht. Es wäre indessen voreilig, wenn man aus diesen Zahlen einen Schluß auf den Stand der Wohlfahrtspflege in den betreffenden Landesteilen ziehen wollte. Ist doch die Bildung eines Wohlfahrtsamts nur der Ausdruck einer fortgeschrittenen Organisation und gibt noch keine Auskunft über den Wert und Umfang der Bestrebungen, für die sie den äußeren Rahmen bildet. Noch wird die Bezeichnung Kreiswohlfahrtsamt vielfach geführt, ohne daß darum eine Zusammenfassung der gesamten Wohlfahrtspflege des Kreises wirklich durchgeführt wäre. Noch sind starke, wertvolle Kräfte außerhalb der Zentralstellen tätig und mit Abneigung gegen sie erfüllt. Aber es ist trotzdem unverkennbar, daß die Entwicklung auf eine Organisation der gesamten ländlichen Wohlfahrtspflege hindrängt, und je eher Klarheit über ihre Wege und Ziele entsteht, desto erfolgreicher wird die Wohlfahrtspflege im ganzen und im einzelnen arbeiten können[2]).

2. Räumlicher Bezirk.

Das räumliche Wirkungsgebiet des Kreiswohlfahrtsamts bilden der Landkreis (in Preußen) oder die ihm entsprechenden unteren Verwaltungsbezirke der übrigen Bundesstaaten. Bei den bedeutenden Größenunterschieden, die zwischen den einzelnen Kreisen bestehen, wird der Bezirk des Kreiswohlfahrtsamts bald ein sehr umfangreicher, bald ein kleiner und bescheidener sein. Noch weniger Einheitlichkeit weisen die Landkreise nach ihrem wirtschaftlichen Charakter auf: neben den bevölkerten Industriekreisen mit ihren großen, modern ausgebauten Industriegemeinden finden wir rein ländliche Kreise ohne jede Städtebildung, lediglich aus dünnbesiedelten Dörfern und Gutsbezirken bestehend. Dennoch ist allen Landkreisen eine wichtige Eigentümlichkeit gemeinsam; sie umfassen eine Vielheit größerer oder kleinerer Gemeinwesen, denen ein gesetzlich bestimmtes Selbstverwaltungsrecht zu-

[1]) In den Städten waren am 1. Juli 1918 etwa 70 Wohlfahrtsämter vorhanden. Nach Bolzau, Die praktische Zusammenarbeit der Caritas mit den städtischen Wohlfahrtsämtern. Caritas, 23. Jahrg., Nr. 7—9, S. 105.

[2]) Christian a. a. O. S. 17.

steht[1]). Hierdurch unterscheidet sich der Landkreis wesentlich von den Stadtbezirken: hier eine straffe, einheitliche Verwaltung, dort eine weitgehende Dezentralisation. Es erscheint daher berechtigt, den Kreiswohlfahrtsämtern eine grundsätzlich andere Behandlung zuteil werden zu lassen als den städtischen Wohlfahrtsämtern. Bildet doch das Problem von Zentralisation und Dezentralisation die Grundfrage eines jeden Wohlfahrtsamts. Im Sinne dieser Unterscheidung wird hier in Zukunft auch häufig das vieldeutige Wort „Land" gebraucht werden; nicht nur zur Bezeichnung einer Gegend mit vorwiegend landwirtschaftlichem Charakter, sondern auch zur Charakterisierung eines Bezirks mit zahlreichen kleinen Selbstverwaltungskörpern. Beide Begriffe werden häufig zusammenfallen. Welche Bedeutung dem Worte im einzelnen Falle zukommt, wird sich aus dem jeweiligen Zusammenhang unschwer ergeben.

Da die Wohlfahrtspflege ein persönliches Wirken von Mensch zu Mensch bedeutet, wäre es an sich die idealste Lösung, wenn möglichst jede Gemeinde ihr eigenes Wohlfahrtsamt ausbilden könnte. Die Gemeinden und Gutsbezirke werden aber meistens für die Entfaltung einer selbständigen Tätigkeit viel zu klein und finanziell zu schwach sein. Dieselben Bedenken müssen auch gegen die verschiedentlich vorgeschlagene Einrichtung von Zentralstellen in den nächsthöheren Verwaltungsbezirken, den Landbürgermeistereien, bzw. Amtsbezirken, geltend gemacht werden. Solange die ländliche Wohlfahrtspflege sich noch wenig von der Wohltätigkeit unterschied und ihr Hauptbestreben darauf gerichtet war, dem Einzelnen Hilfe zu bringen, konnte auch eine kleine Gemeinschaft, wie sie Amtsbezirk und Bürgermeisterei darstellen, sich noch selbst genügen. Die modernen, auf die Bekämpfung von Massenschäden abzielenden sozialen Bestrebungen, wie z. B. Säuglings- und Tuberkulösenfürsorge, erfordern dagegen kostspielige Einrichtungen, die unwirtschaftlich wären, wenn sie nicht einem weit größeren Personenkreise nutzbar gemacht werden könnten. Alle diese Erwägungen sprechen für den Kreis als Bezirk des Wohlfahrtsamts. Der Kreis ist nicht zu klein, um die finanziellen Lasten der Wohlfahrtspflege zu tragen und ihr die notwendigen Hilfskräfte zu stellen, andererseits meistens nicht so groß, daß sich die sozialen Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden nicht gut übersehen ließen. Die gemeinsamen Wohlfahrtseinrichtungen werden auch dazu beitragen, die verschiedenen Teile des Kreises einander näherzubringen, sie zu einem festen, lebenskräftigen Verbande zu vereinigen und das Gefühl der Zusammengehörigkeit in ihnen zu stärken, was für die gedeihliche Entwicklung der Kreise nur von Vorteil sein kann[2]).

Größere Schwierigkeiten wird die Einbeziehung der kreisangehörigen Städte von mehr als 10 000 Einwohnern in das Kreiswohlfahrtsamt bereiten, da bei diesen überall das Bestreben erkennbar ist, sich vom Kreise möglichst unabhängig zu machen und mit

[1]) Marie Baum, Die Wohlfahrtspflege, ihre einheitliche Organisation und ihr Verhältnis zur Armenpflege, S. 5.

[2]) Siegert, Die Wohlfahrtspflege im Kreise, S. 4.

der Kreisverwaltung nur insoweit zusammenzuarbeiten, als es durch gesetzliche Bestimmungen im Einzelfall ausdrücklich vorgeschrieben ist. In Wohlfahrtsangelegenheiten kommt natürlich nur ein freiwilliger Zusammenschluß in Frage, und dieser wird sich stets ermöglichen lassen, wenn sich sämtliche Beteiligten darüber klar sind, daß die Vereinigung im Interesse des Wohlfahrtsamts, der Städte sowie des übrigen Kreises liegt. Je umfassender der Wirkungskreis des Wohlfahrtsamts, je größer die Zahl der ihm angeschlossenen Vereine, je vielgestaltiger deren Tätigkeit, desto reichere Erfahrungen können gewonnen, desto umfassendere Hilfe kann dem Bedürftigen gewährt werden. Würden zwei Ämter errichtet, so entständen doppelte Kosten, die von der Stadt in den Kreissteuern doch wieder mit aufgebracht werden müßten. Ebenso bedeutet die durch Entfaltung einer planmäßigen Wohlfahrtspflege herbeigeführte Verminderung der Armenlasten in den Landgemeinden auch einen Vorteil für die Städte, da ein erheblicher Teil der Armenpflegekosten im Wege der Kreissteuern gedeckt wird. Weitere Schwierigkeiten würden daraus entstehen, daß gewisse Personen, die kraft ihrer dienstlichen Stellung dem Amte angehören müssen (Kreisarzt, Kreisschulinspektor, Gewerbeinspektor, Superintendent, Erzpriester usw.), den ganzen Kreis zum Dienstbezirke haben und nun vielleicht an zwei Ämtern mit den gleichen Aufgaben mitzuarbeiten genötigt wären. Auch die Vereine verwandter Richtung bilden bereits verschiedentlich Kreisverbände unter Einschluß der kreisangehörigen Städte. Die in der Stadt ansässige Intelligenz, die mit Erfolg für die wichtigen Probleme der ländlichen Wohlfahrtspflege interessiert werden könnte, würde dem Lande verloren gehen, zahlreiche in ländlichen Vororten wohnende Personen, die in der Stadt arbeiten und kulturell als Städter zu betrachten sind, dem ländlichen Wohlfahrtsamt unterstehen. Die wirtschaftlichen Beziehungen von städtischen und Landgemeinden sind innerhalb des Kreises so enge, daß eine Trennung nicht ohne Willkür möglich sein würde. Geht doch auch gerade jetzt das Bestreben dahin, die in der Stadt tätigen Industriearbeiter auf dem Lande anzusiedeln und andererseits den kleinen Stellenbesitzern einen Nebenerwerb in der Stadt zu schaffen. Daß die gemeinsame Arbeit zum Wohle der Bevölkerung die durch den Krieg leider sehr verschärften Gegensätze zwischen Stadt und Land zu mildern vorzüglich geeignet wäre, ist ein weiterer bedeutsamer Grund, der für die Vereinigung spricht.

Sachliche Einwände können gegenüber allen diesen Argumenten von den Städten wohl kaum erhoben werden. Die sonst häufig geäußerte Sorge wegen Bevormundung durch die Kreisverwaltung ist in diesem Falle unbegründet, da das Kreiswohlfahrtsamt seinem Zwecke und seiner Organisation nach die Selbständigkeit seiner Mitglieder nicht antastet. Auch haben sich im Westen Deutschlands sogar selbständige Stadtkreise mit den benachbarten Landkreisen in Erkenntnis des beiderseitigen Vorteils zu gemeinsamen Wohlfahrtsämtern zusammengeschlossen, so die Stadtkreise Dortmund und Hamm. Aber je kleiner die Verhältnisse, desto größere Schwierigkeiten macht die

Regelung der Zuständigkeitsfrage. Das hat die Entstehungsgeschichte des bereits zitierten sächsischen Gesetzes über die Wohlfahrtspflege vom 30. Mai 1918 gezeigt, das in seiner ursprünglichen Fassung die Schaffung eines Wohlfahrtsamts (dort Pflegebezirk genannt) für jeden sächsischen Bezirk (dem preußischen Kreise entsprechend) vorsah. Zur Begründung ihres Standpunkts hatte die Regierung angeführt, daß die wirksame Durchführung der Wohlfahrtspflege höher stehen müsse als die Selbständigkeitswünsche einzelner Gemeinden. Infolge heftigster Opposition der kreisangehörigen Städte mußte diese Bestimmung dahin abgeändert werden, daß es jeder Stadt mit revidierter Städteordnung und jeder Landgemeinde mit mehr als 10 000 Einwohnern freistehe, einen eigenen Pflegebezirk zu bilden. Landgemeinden und Gutsbezirke dürfen sich nach eigener Wahl einem benachbarten Pflegebezirk anschließen. Der nach diesen Absplitterungen verbleibende Rest bildet gleichfalls einen eigenen Pflegebezirk[1]). Hoffentlich wird in Preußen im Falle einer gesetzlichen Regelung der Wohlfahrtspflege sich überall die Überzeugung durchsetzen, daß die Kreise die allein geeigneten Träger der Wohlfahrtsämter sind. Der Entwurf des preußischen Jugendfürsorgegesetzes, der für sämtliche Stadt- und Landkreise die Errichtung von Jugendämtern vorschreibt, gesteht zwar den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern das Recht zur Bildung eines eigenen Jugendamts zu, macht es aber von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig, um, wie die Begründung (Seite 32) ausführt, lebensunfähige Schöpfungen zu vermeiden und bereits bestehende Kreiseinrichtungen nicht zu gefährden. Mit Recht fordert Klumker, auf solche Ausnahmen lieber zu verzichten, wenn nicht die Sicherheit bestehe, daß auch der Rest des Kreises in jeder Beziehung leistungsfähig bleibe[2]).

3. Sachliches Arbeitsgebiet.

Das Kreiswohlfahrtsamt soll eine Besserung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse des Kreises anstreben. Das ganze weite Gebiet der Wohlfahrtspflege ist damit sein Tätigkeitsfeld. Die Fülle der Probleme könnte die Besorgnis hervorrufen, ob das Amt nicht den Kreis seiner Aufgaben zu weit gesteckt hat, ob nicht durch Beschränkung Besseres geleistet werden könnte. In der Tat finden wir, daß in der Praxis manche Kreiswohlfahrtsämter nur abgeschlossene Teilgebiete der Wohlfahrtspflege in Angriff genommen haben, insbesondere die gesundheitliche Fürsorge und die Kriegswohlfahrtspflege. Die Sonderstellung der gesundheitlichen Fürsorge erklärt sich aus der früher geschilderten Entwicklung der Zentralisationsbestrebungen, die in ihrem weiteren Verlaufe mit

[1]) Elsbeth Georgi, Das neue sächsische Gesetz über die Wohlfahrtspflege. Zeitschrift für das Armenwesen, 19. Jahrg., S. 146.

[2]) Klumker, Zum Entwurf eines preußischen Jugendfürsorgegesetzes. Zeitschrift für das Armenwesen, 19. Jahrg., S. 139.

Sicherheit zu einer Verbindung mit den übrigen Fürsorgezweigen führen muß. Bedarf doch gerade die Sozialhygiene in vielen Fällen der Ergänzung durch wirtschaftliche und erzieherische Maßnahmen (Tuberkulose-, Schulkinderfürsorge). Nicht so einfach ist die Frage zu beantworten, ob die Kriegswohlfahrtspflege, die sich an einen festumschriebenen Personenkreis wendet, dem Amte anzugliedern oder gesondert fortzuführen ist. Sachliche Gründe sprechen für die Verbindung. Wenn man die gewaltige Menge der Kriegsteilnehmer, Kriegsverletzten und Kriegshinterbliebenen in Betracht zieht, wenn man ferner berücksichtigt, daß durch das Hilfsdienstgesetz fast die gesamte werktätige Bevölkerung in den Dienst der Kriegswirtschaft gestellt worden ist, so würde im Falle der gesonderten Behandlung der Kriegswohlfahrtspflege die Aufstellung eines Apparats erforderlich sein, der dem Kreiswohlfahrtsamt an Größe beinahe gleichkäme und oft mit ihm die gleichen Ziele verfolgen würde, was im Interesse der Ersparung von Kosten und Arbeitskräften vermieden werden muß [1]).

Wenn die Tätigkeit des Kreiswohlfahrtsamts demnach die gesamte Wohlfahrtspflege umfassen soll, so läßt es die gewaltige Fülle des Stoffes doch ratsam erscheinen, eine weitgehende Arbeitsteilung durchzuführen, indem verwandte Gebiete zusammengefaßt und einer gesonderten Behandlung zugeführt werden. Eine solche Arbeitsteilung braucht die Einheitlichkeit der Arbeit nicht zu beeinträchtigen. Es wird vielmehr Aufgabe einer geschickten Organisation sein, dafür zu sorgen, daß sich im Bedarfsfall ein Zusammenwirken der einzelnen Teile zur Lösung gemeinsamer Aufgaben rasch und ohne Schwierigkeiten ermöglichen läßt. Ein zusammenhangloses Aneinanderreihen der verschiedenen Aufgaben würde den ganzen Apparat schwerfällig und unübersichtlich machen, während eine nach richtigen Grundsätzen durchgeführte Zusammenfassung belebend wirkt und eine der modernen Entwicklung entsprechende Spezialisierung gestattet. Andererseits muß sich die Einteilung von jeder schulmeisterlichen Kleinlichkeit freihalten, von großen allgemeinen Gesichtspunkten ausgehen und der Entwicklung genügend Spielraum lassen, damit alle Zweige und Zweiglein der Wohlfahrtspflege zwanglos in das Amt aufgenommen werden können [2]). Bei den älteren Wohlfahrtsämtern, die ausschließlich oder vorwiegend der gesundheitlichen Fürsorge gewidmet sind, finden wir bald eine Einteilung nach dem Lebensalter (Säuglinge, Kleinkinder, schulentlassene Jugend und Erwachsene), bald nach Arbeitsgebieten (Säuglings-, Tuberkulosenfürsorge usw.). Diese Maßstäbe erscheinen zu eng, sobald die Wohlfahrtspflege in ihrem ganzen Umfang in Frage kommt. Deren Bedürfnissen entspricht am besten eine Dreiteilung der Kreiswohlfahrtsämter, wie sie von Christian vorgeschlagen worden ist [3]): in Abteilungen für

---

[1]) Polligkeit, Die äußere und innere Gliederung der Kriegswohlfahrtspflege. Concordia 1917, S. 21.

[2]) Christian a. a. O.

[3]) a. a. O.

gesundheitliche, wirtschaftliche und erzieherische Fürsorge. Diese Einteilung geht von Unterscheidungen aus, die unser modernes gesellschaftliches Leben selbst ausgebildet hat, sie deckt sich mit den Merkmalen dreier großer Wissenschaften, sie ist nicht zu eng und nicht zu weit.

Die Leitung jeder Abteilung ist zweckmäßig einem Fachmanne des betreffenden Gebiets zu übertragen. Ein Arzt würde der gesundheitlichen, ein juristisch und nationalökonomisch vorgebildeter Verwaltungsbeamter der wirtschaftlichen, ein Pädagoge der erzieherischen Abteilung — besser Abteilung für Jugenderziehung und Volksbildung genannt — vorstehen, und zwar sollen sie nicht, wie es bisher üblich war, nur gutachtlich gehört werden, sondern selbständig die Arbeit gestalten dürfen. Es wird später gezeigt werden, daß ihre Anstellung der Bedeutung und den Bedürfnissen der Wohlfahrtspflege entspricht und sich auch in kleineren Kreisen ohne erhebliche Kosten durchführen läßt.

Daß alle drei Geschäftsführer hauptamtlich angestellt werden, ist, so wünschenswert es auch wäre, doch nicht unbedingt erforderlich, wenn sie nur die Zeit und Fähigkeit haben, ihre Abteilung wirklich zu leiten. Mindestens einer der Geschäftsführer muß jedoch seine volle Arbeitskraft dem Amte widmen, alle Fäden in der Hand halten und dem Publikum dauernd zur Verfügung stehen. Es ist durch nichts zu rechtfertigen, daß, während jede Stadt von kaum 30 000 Einwohnern ihren eigenen akademisch geschulten Wohlfahrtspflegedezernenten hat, Landkreise mit mehr als der doppelten Einwohnerzahl für dieses wichtige Gebiet gar keine oder nicht genügend vorgebildete Beamte besitzen. Hierin muß das Kreiswohlfahrtsamt gründlichen Wandel schaffen, die Wohlfahrtspflege darf nicht dem Dilettantismus ausgeliefert werden, starke Persönlichkeiten mit gründlicher Fachbildung müssen in kraftvoller Weise ihre Interessen wahrnehmen. Der sozialpolitisch geschulte Akademiker wird sich hierfür in der Regel besonders eignen, aber auch Geistliche, Lehrer, Genossenschaftsleute und nicht zuletzt Frauen finden wir mit Erfolg an dieser Stelle tätig. Der Arbeitersekretär, den ein niederschlesischer Industriekreis zum Leiter des Wohlfahrtsamts machte, wird sicherlich in seiner bisherigen Tätigkeit für seine neue Stellung eine ausgezeichnete Vorbereitung gehabt haben. Auch Offiziere, insbesondere kriegsverletzte, sind hochwillkommen, nur müssen sie durch ein längeres Studium an einer Fachschule die erforderlichen Kenntnisse erwerben; ein einmaliger kurzer Ausbildungskursus genügt hierfür keinesfalls. Alle diese Persönlichkeiten kommen zumeist für die Oberleitung des Kreiswohlfahrtsamts und die Verwaltung der Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge in Frage, während bei den Abteilungen für gesundheitliche und erzieherische Fürsorge Arzt und Pädagoge in der Regel unersetzbar sein werden.

Ordnet man die von der ländlichen Wohlfahrtspflege bereits in Angriff genommenen Tätigkeitsgebiete den drei Abteilungen unter, so ergibt sich der folgende Arbeitsplan eines Kreiswohlfahrtsamts:

A. Abteilung für gesundheitliche Fürsorge (Kreisgesundheitsamt):

Wöchnerinnen- und Säuglingsfürsorge,
Kleinkinderfürsorge,
Schulkinderfürsorge,
Tuberkulosebekämpfung,
Krüppelfürsorge,
Trinkerfürsorge,
Geschlechtskrankenfürsorge,
Krankenpflegewesen,
Hilfe bei Unglücksfällen,
Sozialversicherung.

B. Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge:

Landarbeiterfrage,
Arbeitsvermittlung,
Rechtsberatung,
Wohnungsfürsorge,
Bau- und Kleinsiedlungswesen.
Besserung der Erwerbsverhältnisse, insbesondere durch Schaffung von Nebenerwerb,
Erleichterung der Kreditbeschaffung,
Kriegsverletztenfürsorge,
Kriegshinterbliebenenfürsorge und Angelegenheiten der Nationalstiftung für die Hinterbliebenen der im Kriege Gefallenen.

C. Abteilung für Jugenderziehung und Volksbildung:

Beratung der Eltern in Erziehungsfragen,
Berufsberatung,
Fürsorge für besonders gefährdete Jugendliche,
Mitwirkung bei der Fürsorgeerziehung,
Jugendgerichtshilfe,
Waisenfürsorge,
Berufsvormundschaft,
männliche und weibliche Jugendpflege,
Wanderhaushaltungsschulen,
Volksbüchereien,
Volksunterhaltungsabende,
Volkshochschulen.

Diese Aufzählung kann natürlich keine erschöpfende sein. Es wird ganz von den besonderen Verhältnissen in den einzelnen Kreisen abhängen, ob die Tätigkeit des Amtes noch zu erweitern ist oder ob einzelne Gebiete aus Mangel an einem Bedürfnis unberücksichtigt bleiben können. Auch die Gruppierung weicht in manchen Einzelheiten von dem üblichen Schema ab. So ist die Wohnungsfürsorge, die nach städtischem Vorbilde bei vielen Kreiswohlfahrtsämtern zum Gesundheitsdezernate gehört, der Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge unterstellt, weil auf dem Lande Wohnungsfürsorge und Kleinsiedlungswesen nicht voneinander getrennt werden dürfen. Die für

das Land überaus wichtigen Bestrebungen zur Besserung der Erwerbsverhältnisse, insbesondere durch Schaffung von Nebenerwerb, werden in einem städtischen Wohlfahrtsamt überhaupt nicht zu finden sein. Die gebotene Rücksichtnahme auf die Eigenart des Landes muß auch als Verteidigung gegen den Vorwurf dienen, daß durch die Organisation des Amtes die Einheitlichkeit der den Jugendlichen gewidmeten Bestrebungen zerrissen werde, indem die Maßnahmen zugunsten der Jugend bald in die erzieherische, bald in die gesundheitliche oder wirtschaftliche Abteilung verlegt seien [1]). Denn erst die Zusammenfassung aller gesundheitlichen Fürsorgearten, mögen sie dem Erwachsenen oder dem Jugendlichen gelten, ermöglicht auf dem Lande die Anstellung beruflich geschulter Kräfte, wie auch die Gefahr einer Zerreißung enger Beziehungen bei dem viel kleineren Personenkreise nicht allzu bedeutend ist.

4. Verhältnis von freier Liebestätigkeit und Behörde.

In den Kreistagsvorlagen über die Schaffung von Kreiswohlfahrtsämtern wird stets die Zusammenfassung der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege als der wichtigste Zweck der Neueinrichtung bezeichnet. Seine Verwirklichung stößt in der Praxis auf große Schwierigkeiten, da die Vereine und sonstigen Organe der freien Liebestätigkeit von der Verbindung mit der Behörde eine Schmälerung ihrer Rechte oder gar den Verlust ihrer Selbständigkeit befürchten. Auf dem Lande ist bei dem eingewurzelten Mißtrauen gegen Neuerungen diese Besorgnis besonders lebhaft, und auf der Konferenz des „Deutschen Vereins für ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege" zur Beratung von Fragen der Organisation ländlicher Wohlfahrtspflege am 15. Juni 1918 wurde von verschiedenen Rednern unter dem Beifall der Versammlung die Befürchtung geäußert, die lebendige Wohlfahrtspflege könne durch die Tätigkeit der Kreiswohlfahrtsämter zu Tode organisiert werden [2]). Diese Bedenken lassen sich nur dadurch zerstreuen, daß man von Anfang an die Funktionen, die der Behörde und der freien Liebestätigkeit innerhalb des Amtes zufallen, genau feststellt und so jede Möglichkeit zu Übergriffen und Kompetenzstreitigkeiten aus dem Wege räumt. Damit ist aber noch nicht genug geschehen. Die Abgrenzung der Befugnisse muß auch nach den richtigen Grundsätzen erfolgen. Das besagt, daß der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege diejenigen Aufgaben zufallen müssen, die ihrem Charakter gemäß sind und bei deren Erfüllung sie die ihnen eigentümlichen Kräfte am wirksamsten zur Geltung bringen können. Ehe daher die Arbeitsweise des Kreiswohlfahrtsamts näher bestimmt werden kann, müssen wir erst über das Wesen der behördlichen Wohlfahrtspflege und das der freien Liebestätigkeit Klarheit zu gewinnen suchen.

---

[1]) Henni Lehmann, Zur Frage der Wohlfahrts- und Jugendämter. Zeitschrift für das Armenwesen, 19. Jahrg., S. 151.

[2]) Jahrbuch für Wohlfahrtsarbeit auf dem Lande, Heft 1, S. 23.

Der unserem Zeitalter eigentümliche Hang zur Mechanisierung und Uniformierung, der auf wirtschaftlichem Gebiete seinen Ausdruck in den gewaltigen Trustbildungen gefunden hat, hat auch die Wohlfahrtspflege nicht unberührt gelassen und trägt einen wesentlichen Teil der Schuld, wenn das Wirken der freien Liebestätigkeit neuerdings oft einer unverdient ungünstigen Beurteilung begegnet. Es wird die Meinung vertreten, als stelle sie eine primitive, längst überwundene Entwicklungsstufe dar, die nunmehr durch eine Ära staatlicher Tätigkeit abgelöst werden müsse. Es wird die Forderung erhoben, daß nicht nur das Wirtschaftsleben, sondern auch die Wohlfahrtspflege „sozialisiert" werden solle. Hierbei wird übersehen, daß die Sozialisierung nur auf solchen Gebieten mit Erfolg durchgeführt werden kann, die sich ihrer ganzen Natur nach dafür eignen. Wohlfahrtspflege ist aber letzten Endes ein Gebiet persönlicher Betätigung, ein Wirken von Mensch zu Mensch, das mit dem Schematismus einer vollkommenen Sozialisierung unvereinbar ist. Gerade diese Eigentümlichkeit der Wohlfahrtspflege ist es, die auch in Zukunft die freie Liebestätigkeit unentbehrlich macht. Sie allein vermag die erforderliche Zahl von Helfern zu stellen, um die sich stets neu offenbarenden sozialen Schäden zu bekämpfen. Wollte die Behörde diese Aufgaben immer neuen Beamten übertragen, so würde die Aufstellung eines ganzen Beamtenheeres erforderlich sein, dessen Besoldung die öffentlichen Mittel übermäßig in Anspruch nehmen und dessen Güte nicht seinem Umfang entsprechen würde. Die freie Liebestätigkeit führt der Wohlfahrtspflege aber auch reichliche Geldmittel zu, die auf Grund persönlicher Beziehungen gesammelt, aus persönlichen Motiven gegeben worden sind und einer Behörde nicht in dem gleichen Umfange gewährt werden würden.

Von weit größerem Vorteil als diese materiellen Vorteile sind die geistigen Werte, die die freie Liebestätigkeit der Wohlfahrtsarbeit zuwendet. Sie ist frei und beweglich. Ohne nach Gesetzen und Vorschriften zu fragen, hilft sie, dem Impulse eines warmen Herzens folgend, überall, wo ihr Not und Elend in irgend einer Form entgegentreten. Sie kennt keinen Instanzenzug, es existieren für sie keine Zuständigkeitsfragen, ihre Hilfe erfolgt rasch und unmittelbar. Sie vermag sich weit eingehender mit dem einzelnen Falle zu beschäftigen und die Art ihrer Hilfeleistung genauer den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen als die Behörde, die durch gesetzliche Bestimmungen gebunden ist oder sich doch nach festen Grundsätzen richten muß. Das Motiv ihres Handelns ist die Liebe. Das gibt ihrem ganzen Auftreten eine viel persönlichere Note, nimmt die Herzen der Bevölkerung für sie ein und schafft ihr Einfluß und Vertrauen. Freilich wird auch bei der Tätigkeit des Beamten, der die richtige Auffassung von Wesen und Wert seiner Arbeit hat, das Motiv der Nächstenliebe nicht fehlen. Aber es gehört, wie es der Trierer Weihbischof Dr. Mönch[1]) treffend ausdrückt, „bei den Ver-

[1]) Caritas, 23. Jahrg., Nr. 7—9, S. 156.

tretern der Karitas zum Wesen ihrer Betätigung, bei den Vertretern der Behörde ist es akzidentiell, bei dem einen ist es Voraussetzung, bei dem anderen Beigabe, bei dem einen Daseinsgrund, bei dem anderen Arbeitsförderung". Die freie Liebestätigkeit trägt dazu bei, die Klassengegensätze innerhalb des Volkes zu überbrücken, indem sie die verschiedenen Schichten der Bevölkerung miteinander in Berührung bringt und das Gefühl gegenseitiger Achtung und gegenseitigen Verständnisses fördert. Auf dem Lande, wo die Unterschiede zwischen Subjekten und Objekten der Wohlfahrtspflege viel weniger scharf ausgeprägt sind als in der Stadt, wird sich dieser Erfolg vor allem in der Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls und der Festigung der natürlichen Interessengemeinschaft äußern. Auch als Vorkämpferin für den Fortschritt der Wohlfahrtspflege ist die freiwillige Tätigkeit unentbehrlich. „Gerade aus dem warmherzigen Wunsche, zu helfen, aus der freiwilligen Hingabe an eine Aufgabe, die nicht an Vorschriften und Ordnungen in derselben Weise gebunden ist wie die Arbeit des besoldeten Beamten, wächst die Kritik an den bestehenden, die Initiative zu neuen Einrichtungen, die der Beamtenapparat nicht in der gleichen Weise geben kann. Von der ehrenamtlichen sozialen Arbeit und aus ihren Erfahrungen heraus ist daher auch für die Zukunft auf neue Schöpfungen, auf Pionierarbeit, die fast immer private Sache bleibt, zu rechnen"[1]).

Wenn sonach die freie Liebestätigkeit in der Wohlfahrtspflege auch unersetzlich ist, so wäre es doch nicht angängig, ihr dieses Feld zur ausschließlichen Betätigung zu überlassen. Manche ihrer Eigentümlichkeiten, die wir ihr mit Recht als Vorzüge anrechneten, könnten den Erfolg der Arbeit leicht beeinträchtigen, wenn die Karitas nicht in der Tätigkeit der Behörden eine wirksame Ergänzung erführe. Stets wird die freiwillige, dem persönlichen Impuls entsprungene Tat in der sozialen Arbeit das Ideal bleiben. Aber es läßt sich doch nicht leugnen, daß die moderne Entwicklung Massennotstände gezeitigt hat, denen gegenüber die freie Hilfstätigkeit versagen müßte, die nur durch ein planmäßiges, von festen Grundsätzen getragenes Vorgehen wirksam bekämpft werden können. Auch die Wohlfahrtspflege kann daher nicht mehr ohne Dienstanweisungen, Vorschriften und Verordnungen auskommen. Und zwingen sie auch dazu, den Einzelfall unter bestimmten Gesichtspunkten zu betrachten, so gestatten sie doch, den Kreis der Personen, denen Hilfe gebracht werden soll, erheblich weiter zu ziehen als bei einem streng individualistischen Vorgehen. Die gleiche Tendenz hat die in allen Zweigen der Fürsorge ständig wachsende Spezialisierung. Ist die freie Liebestätigkeit bei der Gewährung ihrer Gaben oft Zufälligkeiten ausgesetzt, weil sie nur dem Zuge ihres Herzens folgt, so wird durch die behördliche Behandlung der Fürsorgeangelegenheiten, durch Ermittlungen und Nachprüfungen die Wahrscheinlichkeit eines Mißbrauchs der Wohlfahrtszwecken gewidmeten Mittel eingeschränkt.

[1]) Alice Salomon, Die Bedeutung der sozialen Berufsarbeit. Concordia 1916, S. 330.

Die Behörden besitzen ferner in ihren Beamten fachlich geschulte Kräfte, deren Arbeit ausschließlich der Wohlfahrtspflege gewidmet ist. Sie können über die Beamten jederzeit verfügen, während der freiwillige Helfer den mannigfachen Abhaltungen seines Berufs ausgesetzt ist. Die Vielfältigkeit der modernen Wohlfahrtspflege macht die Anwendung einer großen Anzahl gesetzlicher und Verwaltungsbestimmungen erforderlich, deren Kenntnis von ehrenamtlich tätigen Personen nicht verlangt werden kann. Auch hat sich bei verschiedenen Fürsorgezweigen bereits eine komplizierte, nur durch eine besondere Berufsausbildung erlernbare Technik ausgebildet, die Nichtfachleute von dieser Tätigkeit gänzlich ausschließt.

Vor allem ist die Behörde der freien Liebestätigkeit in den Methoden der Aufbringung von Geldmitteln überlegen. Es ist bekannt, welche verzweifelten Anstrengungen die Vereine häufig machen müssen, um ihren dringendsten Finanzbedarf zu befriedigen, daß sogar die Veranstaltung von Vergnügungen aller Art als Einnahmequelle nutzbar gemacht werden muß. Der Behörde stehen dagegen in den Steuerbeträgen der Bevölkerung reichliche Mittel zur Verfügung, die öffentlichen Zwecken gewidmet sind und deren Verwendung für die Aufgaben der Wohlfahrtspflege ihrem pflichtgemäßen Ermessen überlassen ist. Die Inangriffnahme wichtiger neuer Arbeitsgebiete, die bei den Organen der freien Liebestätigkeit so häufig aus finanziellen Rücksichten unterbleiben muß, wird den Behörden dadurch sehr erleichtert.

Fassen wir zusammen, so sind es vor allem Freiheit, Beweglichkeit und persönliche Hingabe, die die freie Liebestätigkeit auszeichnen, während Regelhaftigkeit, die Verwendung geschulter Kräfte und die Sicherheit der finanziellen Grundlage die behördliche Arbeit charakterisieren. Wenn wir auf Grund dieses Ergebnisses ihren beiderseitigen Anteil an den Aufgaben des Kreiswohlfahrtsamts bestimmen wollen, so kommt uns dabei zu Hilfe, daß auch die moderne Wohlfahrtspflege — die öffentliche wie die private — zwei verschiedene Arbeitsmethoden ausgebildet hat, die begrifflich streng voneinander zu trennen sind. Marie Baum[1]) nennt sie die starre und bewegliche Form sozialer Arbeit und versteht unter der starren Form die Handhabung aller der bureaumäßig-organisatorischen Hilfsmittel, unter der beweglichen Form die persönliche Wirksamkeit von Mensch zu Mensch. Sie führt aus, daß, sobald erst einmal eine soziale Forderung anerkannt und durchgesetzt sei und eine begriffliche Feststellung erfahren habe, praktisch die Möglichkeit bestehe, sie in Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften auszudrücken; an der Hand von deren Grundlinien lasse sich in der Praxis das mechanisch zu Bearbeitende — Registratur-, Buch- und Rechnungsführung usw. — als starrer Teil abstoßen, wodurch eine ungeheuere Vereinfachung erzielt werde. „Neben diesem in Formen gegossenen Kerne muß sich

[1]) Die Wohlfahrtspflege, ihre einheitliche Organisation und ihr Verhältnis zur Armenpflege, S. 2—3; ihr folgend Alice Salomon a. a. O.

die bewegliche Form der wohlfahrtspflegerischen Arbeit entfalten, die Berührung von Mensch zu Mensch, der persönlich-erzieherische Einfluß kulturell höherwertiger Schichten auf die in ihrer Entwicklung aus irgendwelchen Gründen zurückgebliebenen Klassen. Niemals kann dies durch eine „Einrichtung", einen „Apparat" allein erzielt werden, unentbehrlich ist hier der warmherzige und verständnisvolle Mensch, der . . . es versteht, die Brücke zu schlagen zwischen gesellschaftlichen Klüften, der es verhindert, daß anderer Not zu einer bloßen „Nummer", einem bloßen „Falle" erstarrt."

Die Unterscheidung zwischen starrer und beweglicher Form bildet das eine Kriterium für die Verteilung der Aufgaben zwischen Behörde und freier Liebestätigkeit innerhalb des Kreiswohlfahrtsamts. Denn es ergibt sich aus ihren vorher festgestellten Eigentümlichkeiten, daß die Behörde für den organisatorisch-büromäßigen, die Vereine usw. dagegen für den eigentlichen pflegerischen Teil der Arbeit als besonders tauglich erscheinen. Wenn nun tatsächlich die persönliche Fürsorge von den Mitgliedern der Vereine ausgeübt würde, so ließe sich im Kreiswohlfahrtsamt eine peinlich genaue Arbeitsteilung durchführen. Es hat sich jedoch besonders auf dem Gebiete der gesundheitlichen Fürsorge die Erscheinung herausgebildet, daß die Vereinsmitglieder nicht mehr selbst mittätig sind, sondern die praktische Arbeit von einer durch den Verein angestellten hauptamtlichen Fürsorgerin geleistet wird. So hoch man den Wert ihrer Arbeit auch veranschlagen mag, wenn man selbst anerkennt, daß sie in keiner Weise hinter der ehrenamtlichen Arbeit der Vereinsmitglieder zurücksteht, so sind doch ihre Leistungen nicht mehr der freien Liebestätigkeit zuzurechnen. Es macht für die Arbeit der Fürsorgerin keinen Unterschied, ob sie von einer Behörde, einem Verein oder einer Stiftung angestellt worden ist. Wenigstens auf dem Lande nicht. In der Stadt kann sie möglicherweise dem Vereine dadurch nützlich werden, daß sie die freiwillige Tätigkeit der Vereinsmitglieder unterstützt und ergänzt. Diese Möglichkeit ist aber auf dem Lande höchst selten gegeben, da die Fürsorgerin bei der weiten Ausdehnung ihres Bezirks meistens ganz selbständig arbeitet. Es werden daher keine Bedenken dagegen erhoben werden können, die Fürsorgerinnen unmittelbar dem Kreiswohlfahrtsamte zu unterstellen, was in der Praxis auch das Übliche ist.

Das Verhältnis von Behörde und freier Liebestätigkeit möge zum Schlusse in folgenden vier Leitsätzen zusammengefaßt werden:

1. Das Kreiswohlfahrtsamt soll eine *Zentralstelle für die gesamte Wohlfahrtspflege* des Kreises sein. Das bisherige Neben- und Gegeneinanderarbeiten öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege soll aufhören. Die Bevölkerung soll *eine* Stelle vor sich haben, an die sie sich mit allen ihren Nöten wenden kann.
2. Das Kreiswohlfahrtsamt bezweckt einen Zusammenschluß unter vollkommener Wahrung der Selbständigkeit der einzelnen Glieder. Die Zusammenfassung darf nur soweit gehen,

als es die Gemeinsamkeit des Zieles und die Einheitlichkeit der Arbeitsmethoden erforderlich machen.

3. Die Vereinigung soll zu einer Stärkung der beiderseitigen Stellung, zu einer Steigerung der Kräfte führen. Sie soll einen neuen Organismus schaffen, der von selbständigem eigentümlichen Leben erfüllt ist. Die behördliche Arbeit, die der Gefahr zu großer Einseitigkeit, Unpersönlichkeit, Gleichförmigkeit ausgesetzt ist und bei der Bevölkerung leicht Mißtrauen begegnet, soll durch die bereits in der Wohlfahrtspflege tätigen Organe ausgeführt, den örtlichen Verhältnissen angepaßt, der Bevölkerung verständlich gemacht werden. Nicht die Behörde soll zum Staatsbürger, sondern der Mensch zum Menschen sprechen. Andererseits sollen die Organe der freien Liebestätigkeit in der behördlichen Autorität einen Rückhalt in ihrer Arbeit finden. Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, Maßnahmen, die in dem Interesse der Allgemeinheit liegen, nötigenfalls zu erzwingen. Der Wert sozialer Arbeit soll durch das Bewußtsein, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, gesteigert werden, sowohl bei den Mitarbeitern wie bei der Bevölkerung.
4. Das Kreiswohlfahrtsamt soll eine Arbeitsgemeinschaft zum Zwecke der Arbeitsteilung sein. Jedes seiner Glieder soll diejenige Arbeit leisten, die seiner Eigenart entspricht, die Behörden das Verwaltungstechnische, Organisatorische, Juristische, Fachwissenschaftliche, die Vereine usw. den ausführenden Teil, den persönlichen Verkehr mit der Bevölkerung. Die persönliche Fürsorge kann von der Behörde übernommen werden, soweit ihre Ausübung nur durch hauptamtlich tätige Kräfte möglich ist.

5. Verfassung [1]).

Die im vorhergehenden Abschnitte dargelegten Grundsätze konnten, weil aus dem Wesen der behördlichen Arbeit und der freien Liebestätigkeit hergeleitet, auch in der Praxis nirgends ganz vernachlässigt werden, wo immer eine Verbindung öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege erfolgte. Alle tatsächlich vorkommenden Vereinigungen dieser Art sind nur Abwandlungen desselben Prinzips, das freilich oft mehr geahnt als klar erkannt worden ist. Je nachdem der Akzent mehr auf die behördliche oder die freie Tätigkeit gelegt ist, kann man eine amtliche oder private Form der Zentralisation unterscheiden. Halten die Kräfte einander das Gegengewicht, so pflegt man von einer halbamtlichen Form zu sprechen. Dieser letztere Typ ist unter den bestehenden Kreiswohlfahrtsämtern der vorherrschende; er enthält auch die reinste Ausprägung der vorstehend für die Zentralisation gefundenen Regeln. Seine Gliederung soll daher für die Schilderung der äußeren Verfassung eines Kreiswohlfahrtsamts als Vorbild dienen, und es wird später nur

[1]) Vgl. die Satzungen Anlagen 1—3.

zu zeigen sein, in welchen Einzelheiten die anderen Typen von Kreiswohlfahrtsämtern, die ja auch auf dem gleichen Grundprinzip beruhen, von ihm abweichen.

Der halbamtliche Charakter des Kreiswohlfahrtsamts erklärt sich daraus, daß der Kreiskommunalverband, der sich mit anderen Behörden, öffentlichen Körperschaften, Vereinen usw. zwecks Förderung der Wohlfahrtspflege vereinigt, Träger der Einrichtung ist. Er leiht der Wohlfahrtsarbeit damit seine behördliche Autorität, gibt ihr einen festen Rückhalt, ohne sie darum zu verstaatlichen oder in ihrer Bewegungsfreiheit zu hemmen. Er schafft ihr eine gesicherte finanzielle Basis. Das Kreiswohlfahrtsamt wird eine Kreiseinrichtung im Sinne von § 23 der Kreisordnungen, der Kreis übernimmt die Verpflichtung zu ihrer finanziellen Unterhaltung, der von dem Amte benötigte Zuschuß erscheint alljährlich im Haushaltsplan[1]). Die Erreichung wichtiger gesellschaftlicher Zwecke wird dadurch von den Zufälligkeiten des richtigen Eingehens der Mitgliederbeiträge eines Vereins unabhängig gemacht. Die Bewilligung der erforderlichen Mittel erfolgt durch den Kreisausschuß oder, wenn es sich um dauernde Ausgaben handelt, durch den Kreistag.

Wenn der Kreis dem Kreiswohlfahrtsamte große finanzielle Vorteile bietet, so braucht deswegen nicht befürchtet zu werden, daß die Wohlfahrtspflege von der Kreisverwaltung abhängig gemacht werden könnte. Muß doch von der Kreisbehörde, die ein Organ der Selbstverwaltung zur Erreichung wirtschaftlicher Zwecke ist, erwartet werden, daß sie auch für die Selbstverwaltung auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege volles Verständnis haben wird. Die Analogie läßt sich sogar noch weiter verfolgen, indem auch der Kreis durch Zusammenarbeit von staatlichen Beamten (Landrat) und Vertretern der Bevölkerung (Kreisausschuß und Kreistag) öffentliche Aufgaben im Wege der Selbstverwaltung zu erledigen hat, welches Ziel ja auch in der Wohlfahrtspflege angestrebt wird. Der Gedanke liegt daher nahe, die bewährte Verfassung des Kreises auch der Organisation des Kreiswohlfahrtsamts zugrunde zu legen, ein Versuch, der bereits verschiedentlich unternommen worden ist, so z. B. in den Kreisen Landeshut, Norderdithmarschen und Eckernförde. Nach der Kreisordnung führt der Landrat die laufenden Geschäfte der Kreisverwaltung, ist jedoch bei allen wichtigeren Angelegenheiten auf die Mitwirkung des vom Kreistage gewählten, nur aus wenigen Personen bestehenden Kreisausschusses angewiesen, während bestimmte genau bezeichnete Materien von besonderer Bedeutung der Beschlußfassung durch den Kreistag unterliegen, dessen Mitglieder von der gesamten Bevölkerung des Kreises gewählt werden. Den Unterbau der Kreisverwaltung bilden in den westlichen Provinzen die Landbürger-

[1]) Die Errichtung des Kreiswohlfahrtsamts muß durch Beschluß des Kreistages erfolgen und bedarf der Bestätigung durch die Regierung (§§ 116 Abs. 7, 176 Abs. 6 der Kreisordnung für die Ostprovinzen sowie die entsprechenden Bestimmungen der übrigen Kreisordnungen).

meistereien, im Osten die Amtsbezirke (die freilich nur beschränkte Selbstverwaltungsrechte haben), sowie die Gemeinden.

Die gleichen Forderungen sind auch an eine zweckmäßige Organisation der Wohlfahrtspflege zu stellen. Es müssen Persönlichkeiten vorhanden sein, die dem Hilfsbedürftigen stets zur Verfügung stehen, deren Tätigkeit aber durch einen kleinen Kreis von Sachverständigen ergänzt und unterstützt wird, und es muß eine Instanz geschaffen werden, in der die Vertreter der für die Wohlfahrtspflege interessierten und durch sie erfaßten Bevölkerungskreise ihre Ansichten und Wünsche äußern können. Ebenso kann die Kleinarbeit nur von Menschen geleistet werden, die dem engeren Bezirke, dem ihre Tätigkeit gilt, durch Wohnsitz und persönliche Beziehungen angehören. Nicht gefolgt werden kann dem Beispiele der Kreisorganisation, wenn sie dem Kreisausschusse das ganze Gebiet der Kommunalverwaltung überträgt. Die viel weitergehende Spezialisierung in der Wohlfahrtspflege, die zur Einrichtung der bereits geschilderten drei Abteilungen des Kreiswohlfahrtsamts geführt hat, läßt die Durchführung der Dreiteilung wenigstens im Oberbau erforderlich erscheinen. Wenden wir die in der Kreisverwaltung üblichen Bezeichnungen auch auf die Organe der Wohlfahrtspflege an, so erhalten wir folgendes Schema eines Kreiswohlfahrtsamts:

I. Oberbau.

Landrat als Vorsitzender.

Geschäftsführer (Arzt), Kreiswohlfahrtsausschuß der Abteilung für gesundheitliche Fürsorge.	Geschäftsführer (Jurist oder Volkswirt), Kreiswohlfahrtsausschuß der Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge.	Geschäftsführer (Pädagoge), Kreiswohlfahrtsausschuß der Abteilung für Jugenderziehung und Volksbildung.

Kreiswohlfahrtstag.

II. Unterbau.

Ortswohlfahrtsausschüsse in den Bürgermeistereien, Amtsbezirken oder Kirchspielen.

Der Landrat in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Kreisausschusses ist Vorsitzender des Kreiswohlfahrtsamts. Er vertritt das Amt nach außen und gewährleistet durch seine Person ein einheitliches Zusammenwirken mit den übrigen Zweigen der Kreisverwaltung. Durch die wohlfahrtspflegerische Arbeit wird er der Bevölkerung menschlich nahekommen und wertvolle Einblicke in die sozialen Verhältnisse seines Kreises gewinnen.

Die Geschäftsführer bearbeiten die laufenden Angelegenheiten in ihren Abteilungen, soweit sie zur Zuständigkeit der Zentralstelle gehören, anderenfalls setzen sie sich mit den in Frage kommenden Vereinen in Verbindung. Sie haben für eine möglichst weitgehende Arbeitsteilung zwischen der Zentrale und ihren Gliedern Sorge zu

tragen; von ihrem Takte und ihrer Geschicklichkeit wird es wesentlich abhängen, die in der Wohlfahrtspflege hervortretenden, oft recht verschieden gerichteten Bestrebungen miteinander in Einklang zu bringen, soweit es der gedeihliche Fortgang der Arbeit erforderlich macht. Die Arbeitskraft der Geschäftsführer gehört nicht nur der Zentralstelle, sondern allen ihr angeschlossenen Behörden und Vereinen, die von ihnen bei der Verfolgung ihrer besonderen Zwecke mit Rat und Tat zu unterstützen sind.

Die Geschäftsführer[1]) gehören dem Kreiswohlfahrtsausschuß ihrer Abteilung, den sie über den Gang der Geschäfte fortlaufend zu unterrichten haben, mit beschließender Stimme an. Die Kreiswohlfahrtsausschüsse sind Interessenvertretungen, ihre Mitglieder rekrutieren sich aus den Vertretern der Behörden, Körperschaften und Vereine, die für die Wohlfahrtspflege von Bedeutung sind. Die Dreiteilung des Kreiswohlfahrtsausschusses ermöglicht es, daß nur Persönlichkeiten zusammengebracht werden, die durch verwandte Interessen und gemeinsame Beziehungen einander nahestehen, was die Arbeit sehr erleichtert. Die Zusammensetzung der Ausschüsse ist in den drei Abteilungen naturgemäß eine sehr verschiedene. Der Abteilung für gesundheitliche Fürsorge gehören Vertreter der Ärzte, Frauenvereine, Krankenkassen, Hebammen, Gemeindeschwestern sowie etwa angestellte Fürsorgerinnen an. In der Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge müssen die wichtigsten Berufsstände, Landwirtschaft, Handel, Industrie und Handwerk durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sein, ferner Gewerbeinspektor, landwirtschaftliche Genossenschaften, Kriegsverletzte und Kriegshinterbliebene. In der Abteilung für Jugenderziehung und Volksbildung müßte sich alles zusammenfinden, was für erzieherische Fragen Interesse hat, vor allem Geistlichkeit, Lehrerschaft, Jugend- und Vormundschaftsrichter usw. Abgeordnete der Behörden können je nach ihrer Neigung allen drei Abteilungen angehören; das gilt besonders für die Kreisausschußmitglieder, deren tätige Mitarbeit von großer Bedeutung ist. Die Aufzählung kann natürlich keine erschöpfende sein. Die örtlichen Verhältnisse spielen ja gerade in Personalfragen eine wichtige Rolle. Es soll auch nicht gesagt werden, daß nun jede einzelne der aufgeführten Gruppen einen Vertreter in die Kreiswohlfahrtsausschüsse zu entsenden hätte. Dadurch würden diese einen Umfang und eine Schwerfälligkeit erhalten, die einen raschen Geschäftsgang unmöglich machen würde. Die Ausschüsse müssen im Gegenteil im Interesse ihrer Arbeitsfähigkeit möglichst klein gehalten sein. Die Aufzählung sollte nur auf die wichtigsten Interessengruppen hinweisen. Durch Bildung von Unterausschüssen für besondere Fragen, deren Mitglieder nicht sämtlich dem Kreiswohlfahrtsausschuß anzugehören brauchen, läßt sich hier leicht Abhilfe schaffen.

Der Kreiswohlfahrtsausschuß ist die Seele des ganzen Amtes. Alle Fäden der Wohlfahrtspflege im ganzen Kreise laufen bei

[1]) Vgl. die Dienstanweisung Anlage 5.

ihm zusammen, seine Tätigkeit kann für die soziale Entwicklung des Kreises von der größten Bedeutung werden. Er beschließt über alle wichtigeren Angelegenheiten, stellt Richtlinien für die Arbeit auf und trifft Maßnahmen und Veranstaltungen, die sich über den Wirkungskreis einer einzelnen Behörde oder eines Vereins erstrecken oder von diesen allein nicht geschaffen oder unterhalten werden können[1]). Um den einheitlichen Charakter des Amtes zu wahren, treten von Zeit zu Zeit sämtliche drei Kreiswohlfahrtsausschüsse zu gemeinsamen Sitzungen zusammen, ähnlich den Plenarsitzungen der vereinigten Zivil- und Strafsenate des Reichsgerichts. Aus dem gleichen Grunde empfiehlt es sich auch, wenn der Geschäftsführer der Abteilung für wirtschaftliche Fürsorge die das Kreiswohlfahrtsamt als Ganzes betreffenden Angelegenheiten bearbeitet und dem Vorstand aller drei Abteilungen angehört.

Der Kreiswohlfahrtstag, wie der Kreistag zweimal jährlich zusammentretend, ist weniger als Verwaltungsbehörde denn als eine Art parlamentarischen Beirats des Kreiswohlfahrtsamts zu denken. Er bildet eine Instanz, die die Interessen der breiten Öffentlichkeit an den Arbeiten des Kreiswohlfahrtsamts vertritt. Seine Existenz soll dartun, daß Wohlfahrtspflege letzten Endes nicht eine Angelegenheit von Fachleuten und einzelnen sozial interessierten Laien, sondern eine Kulturaufgabe des gesamten Volkes ist. Dementsprechend muß der Kreiswohlfahrtstag eine Vertretung der Bevölkerung auf möglichst breiter Grundlage darstellen. Die Zahl seiner Mitglieder, deren Wahl am zweckmäßigsten durch den Kreistag erfolgt, kann erheblich größer sein als die des Kreiswohlfahrtsausschusses, da eigentliche Verwaltungsarbeit von ihm nicht verlangt wird. Es wird von Vorteil sein, wenn die Zusammensetzung des Kreiswohlfahrtstages der berufsständischen Gliederung des Kreises möglichst genau entspricht. Die Dreiteilung der Kreiswohlfahrtsausschüsse ist beim Kreiswohlfahrtstage nicht durchgeführt, seine Zuständigkeit erstreckt sich auf das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege. Das schließt nicht aus, daß für einzelne wichtige Fragen besondere Ausschüsse eingesetzt werden können, deren Bildung nach der Kreisordnung auch beim Kreistage zulässig ist. Der Kreiswohlfahrtstag nimmt den ausführlichen Geschäftsbericht über die Tätigkeit des Kreiswohlfahrtsamts entgegen, prüft die Rechnungsführung und stellt den Haushaltungsvoranschlag für das Rechnungsjahr auf. Er gibt Gelegenheit, Wünsche und Beschwerden bezüglich der Arbeitsweise des Amtes öffentlich vorzutragen und ermöglicht es den Mitarbeitern, das Urteil der Bevölkerung über ihre Tätigkeit kennen zu lernen, ihre eigene Meinung zur Geltung zu bringen und Mißverständnisse zu beseitigen. Bedeutung kann der Kreiswohlfahrtstag auch für die Fortentwicklung der Wohlfahrtspflege gewinnen, indem er auf soziale Mißstände aufmerksam macht und die Möglichkeit ihrer Beseitigung zur Erörterung bringt. Besonders wichtige Fragen

[1]) Polligkeit, Die äußere und innere Gliederung der Kriegswohlfahrtspflege. Concordia, 24. Jahrg., S. 17 ff.

könnten ihm Veranlassung zu eindrucksvollen Kundgebungen bieten, denen als Ausdruck des Volkswillens auch bei den höheren Regierungsstellen die gebührende Beachtung geschenkt werden müßte.

Von so hohem Werte auch Kreiswohlfahrtsausschuß und Kreiswohlfahrtstag für die Tätigkeit des Kreiswohlfahrtsamts sein mögen, der endgültige Erfolg seines Wirkens hängt doch von dem Eifer und der Liebe ab, den es für die Kleinarbeit in der einzelnen Gemeinde zu erwecken vermag. Das Kreiswohlfahrtsamt soll daher alle Faktoren, die sich in der ländlichen Wohlfahrtspflege verdient gemacht haben, voll zur Geltung kommen lassen. Es soll ihnen bei ihrer Arbeit nur einen Rückhalt bieten, es soll ihnen materielle Hilfe, Rat und Anregung gewähren, es soll sie aus ihrer bisherigen Vereinzelung herausheben und sich als freie Glieder einer die gleichen Ziele verfolgenden großen Gemeinschaft fühlen lassen. Praktisch wird sich der Einfluß des Kreiswohlfahrtsamts nach zwei Richtungen geltend machen. Es wird das Wirken der Karitas auf den Gebieten, die ihre Leistungsfähigkeit übersteigen — hier ist vor allem an sozialhygienische Aufgaben zu denken —, durch Anstellung hauptamtlicher geschulter Kräfte ergänzen, denen jedoch ein möglichst enges Zusammenarbeiten mit den kirchlichen Organen, Vereinen usw. zur Pflicht zu machen ist. Es wird ferner den Zusammenschluß aller der Wohlfahrtspflege gewidmeten Bestrebungen zu einem Ortswohlfahrtsausschuß anregen, um auch einem kleinen Kreise die Vorteile einer Arbeitsgemeinschaft zu vermitteln. Das erscheint trotz des geringen Umfanges der Bezirke nicht überflüssig; sind doch die konfessionellen und Standesunterschiede in den Landgemeinden oft weit stärker ausgeprägt als in der Stadt, die Kräfte noch viel zu schwach entwickelt im Vergleiche zu den gewaltigen Aufgaben, die der ländlichen Wohlfahrtspflege harren. Solche Ortswohlfahrtsausschüsse sind mit großem Erfolge selbst in Gegenden gebildet worden, in denen die freie Liebestätigkeit schon vorher auf einer sehr hohen Stufe stand, wie in den pommerschen Kreisen Stolp[1]) und Lauenburg. Wo dies nicht der Fall ist, sind sie natürlich erst recht ein Bedürfnis, um neue Kräfte zu entwickeln.

Die Ortswohlfahrtsausschüsse erstrecken sich bald über den Bezirk eines Amtes, einer Bürgermeisterei oder eines Kirchspiels, bald beschränken sie sich auf das Gebiet einer einzelnen Gemeinde. Kreisangehörige Städte bilden grundsätzlich einen eigenen Ortswohlfahrtsausschuß. Ihre Zusammensetzung entspricht ungefähr der der Kreiswohlfahrtsausschüsse. Gemeindevertreter, Pfarrer, Arzt und Lehrer werden in ihnen nicht fehlen dürfen. Die Mitglieder werden in zahlreichen Kreisen auf Vorschlag der örtlichen Stellen vom Kreisausschuß ernannt; doch ist dem Ortsausschusse meistens das Recht der Zuwahl eingeräumt, was den Erfordernissen der Billigkeit entspricht. Eine Dreiteilung der Aufgaben wie beim Kreiswohlfahrtsausschuß empfiehlt sich bei der Kleinheit der Bezirke im allgemeinen nicht. Doch finden wir beispielsweise im Kreise Stolp[1]) die Bestimmung

[1]) Vgl. Anlage 4.

daß jeder Ortswohlfahrtsausschuß je einen mindestens 15 gliedrigen „Arbeitsausschuß für Jugendpflege", „für Gesundheitspflege", „für Krankenpflege" und „für Wohlfahrtszwecke" zu wählen hat. Je höher die Wohlfahrtspflege bereits entwickelt ist, eine desto reichere Gliederung ist natürlich möglich.

Die Ortswohlfahrtsausschüsse haben mit der durch den räumlichen Umfang ihres Bezirks gebotenen Beschränkung die gleichen Aufgaben wie der Kreiswohlfahrtsausschuß. Darüber hinaus sollen sie zwischen dem Kreiswohlfahrtsamt und der Bevölkerung vermitteln, die vom Amte getroffenen Maßnahmen den örtlichen Verhältnissen anpassen, dem Amte über Einzelfälle berichten und Auskünfte erstatten und ihm gegenüber die allgemeinen Interessen ihres Bezirks wahrnehmen. Im übrigen sind die Ortswohlfahrtsausschüsse mit weitgehendster Selbständigkeit auszustatten. Es wäre verfehlt, sich in Einzelheiten ihrer Zusammensetzung und Geschäftsführung einmischen zu wollen. Ebensowenig darf die Bildung der Ortswohlfahrtsausschüsse zu einer Verschmelzung der verschiedenen Vereine führen, die aus der Verfolgung ihrer besonderen Ziele häufig gerade ihre stärksten Kräfte ziehen.

Für alle Organe des Kreiswohlfahrtsamts wird die Mitarbeit der Frauen von dem größten Werte sein. Lange bevor ihnen das politische Wahlrecht in den Gemeinden verliehen war, haben die Frauen in den Schul-, Armen- und Waisendeputationen der Städte fruchtbare Arbeit geleistet. Bei den Kreisverwaltungen dagegen finden wir ihre Mitwirkung bis zum Kriege auch in Ehrenämtern nur sehr vereinzelt. Durch den Krieg hat auch hier die Frauenarbeit Eingang gefunden, besonders in den Ernährungsausschüssen und in der Hinterbliebenenfürsorge. Die Zukunft dürfte zu einer immer stärkeren Betätigung der Frauen in der Wohlfahrtspflege führen. Ihre ganze Veranlagung weist die Frau auf ein Gebiet hin, wo es gilt, dem Schwachen und Bedürftigen zu helfen, Liebe und Wärme zu spenden, Seelen zu gewinnen und aufzurichten. Die Mitwirkung der Frauen ist der beste Schutz gegen die von mancher Seite befürchtete Gefahr, das Beamtentum könne der Betätigung der freien Persönlichkeit Schranken setzen, das Büromäßige das allgemein Menschliche überwuchern. Denn das liebevolle Eingehen auf die Bedürfnisse des einzelnen Falles, die persönliche Hingabe, die Neigung zum Praktischen und Konkreten sind es, die den Geist der Frauenarbeit in der Wohlfahrtspflege kennzeichnen. Die bereits hier und da geäußerte Besorgnis, die Wohlfahrtsarbeit sei bereits allzusehr „verweiblicht" und die Wirksamkeit der Frauen daher einzuschränken[1]), ist für das Land jedenfalls verfrüht. Liegen doch dort den Polizeiorganen noch Aufgaben ob, die, wie z. B. die Wohnungsfürsorge und die Aufsicht über das Haltekinderwesen, unbedingt in weibliche Hände gehören.

---

[1]) Vgl. die Verhandlungen der 10. Konferenz der Zentralstelle für Volkswohlfahrt. Concordia 1918, S. 178.

Wie die Frauenarbeit, so soll die gesamte freie Liebestätigkeit dem Kreiswohlfahrtsamte stets neue starke Kräfte zuführen, die es zu einem lebendigen Organismus machen. Eine gute Organisation allein vermag das nicht. Ihre Aufgabe erschöpft sich darin, durch sorgfältige Gliederung und Aneinanderreihung den auf das gleiche Ziel eingestellten Kräften „die Erfüllung ihrer Funktionen nicht nur zu gestatten, sondern zu erleichtern“[1]). Organisation ist nur Form, nicht Inhalt. Welche Wichtigkeit ihr für die ländliche Wohlfahrtspflege zukommt, ist hinreichend bewiesen worden. Aber das Kreiswohlfahrtsamt muß auch eine Seele haben, seine Arbeit muß von dem rechten Geiste erfüllt sein, jenem Geiste, der aus der Gesinnung der Nächstenliebe und der sozialen Verantwortlichkeit entspringt. Die Organisation ist nicht der Tod der freiwilligen Liebestätigkeit. Sie soll ihr dazu dienen, im alten Geiste, aber unter neuen Formen, die den veränderten Verhältnissen entsprechen, ihre großen Aufgaben zum Heile der Menschheit zu erfüllen.

6. Verschiedene Formen von Kreiswohlfahrtsämtern.

Der eben geschilderte Typus des Kreiswohlfahrtsamts hat seine Ausbildung zunächst im Westen erfahren und sich von dort über ganz Deutschland verbreitet, da seine Einführung den Landkreisen während des Krieges durch zahlreiche Erlasse empfohlen wurde. Trotz mancher Abweichungen im einzelnen — die Dreiteilung des Kreiswohlfahrtsausschusses ist erst selten durchgeführt, häufig fehlt der Kreiswohlfahrtstag — weist er im allgemeinen bereits eine gewisse Gleichartigkeit auf, die seine genauere Beschreibung ermöglichte und rechtfertigte. Neben ihm und mit ihm verwandt lassen sich noch zwei weitere Organisationstypen erkennen, die sich, wie bereits erwähnt, durch die stärkere Hervorhebung einmal des behördlichen Elements, das andere Mal der freien Liebestätigkeit unterscheiden und hiernach als „amtliche“ oder „freie“ Form des Kreiswohlfahrtsamts bezeichnet werden.

Die amtliche Verfassung dürfte wohl die ursprüngliche Form des Kreiswohlfahrtsamts gewesen sein. Ehe man noch die Vorteile eines Zusammengehens von Behörde und freier Liebestätigkeit erkannte, mußte es für größere Kreisverwaltungen, die wegen ungünstiger Verhältnisse in ihren Kreisen der Wohlfahrtspflege eine besondere Aufmerksamkeit widmeten, zweckmäßig erscheinen, die Bearbeitung aller dieser Angelegenheiten an einer Stelle zu vereinigen und einen besonderen Beamten mit ihrer Erledigung zu beauftragen. Im Laufe der Entwicklung ergab es sich dann ganz von selbst, daß man bei einzelnen Fragen Sachverständige um ihren Rat befragte, daß diese Zuziehung von Sachverständigen zu einer ständigen Einrichtung wurde, daß man einen Ausschuß bildete. Auf dieser Stufe ist die Entwicklung dann stehen geblieben, und wir können solche Kreiswohlfahrtsämter noch recht häufig im Osten Deutschlands finden.

[1]) Polligkeit, Die äußere und innere Gliederung der Wohlfahrtspflege, a. a. O. S. 17.

Das Kreiswohlfahrtsamt ist eigentlich nur ein Dezernat der Kreisverwaltung wie das Kreisbauamt oder das Kreiswirtschaftsamt. Im Kriege sind insbesondere die Kriegsverletzten- und Hinterbliebenenfürsorge sowie die Beratung der heimkehrenden Krieger miteinander verbunden worden, und es hat sich die Bezeichnung „Kreisfürsorgeamt" oder auch „Kriegsfürsorgeamt" für diese Stelle herausgebildet. Meistens wird die Verwaltung einem Kreisbeamten im Nebenamt übertragen, doch ist auch bei größeren Behörden die Anstellung besonderer Beamter nicht selten, die indessen kaum je über eine soziale Vorbildung verfügen. Dieser Mangel ist um so bedauerlicher, als wegen des Fehlens des für die halbamtliche Form charakteristischen Selbstverwaltungsapparats die Beamten außerordentlich weitgehende Befugnisse haben, ja oft bei der Überlastung der Landräte mit wirtschaftlichen Aufgaben de facto allein ausschlaggebend sind. Es soll nicht geleugnet werden, daß manche von ihnen während des Krieges recht Gutes geleistet haben. Aber es ist mit der gegenwärtigen Bedeutung der Wohlfahrtspflege nicht vereinbar, wenn wichtige wohlfahrtspflegerische Aufgaben Persönlichkeiten ohne jede soziale Vorbildung zufallen. Dabei würde es sich für die Kreisverwaltungen sehr wohl ermöglichen lassen, ohne erhebliche Mehrkosten lediglich durch eine geschickte Verbindung der Arbeitsgebiete die Anstellung fachlich geschulter Sozialbeamter vorzunehmen.

Einen Kreiswohlfahrtsausschuß mit so ausgedehnten Befugnissen wie bei der halbamtlichen Form finden wir hier naturgemäß nicht. Soweit für einzelne Fürsorgegebiete auf Grund gesetzlicher Vorschriften Ausschüsse gebildet werden müßten, fehlt es ihnen meist an der organischen Verbindung mit der Kreisbehörde und der richtigen Zusammensetzung. Sie sind keine Interessenvertretung der freiwilligen Wohlfahrtspflege des Kreises, sie haben keine Selbstverwaltungsrechte; ihre Mitglieder sind nicht gewählt, sondern vom Landrat auf Grud ihrer amtlichen oder sozialen Stellung ernannt. Die bereits an anderer Stelle wiedergegebene Klage des ostpreußischen Landrats, daß der Ausschüsse zu viele seien, daß sie oft nur ein Scheindasein führten oder gar nur auf dem Papiere ständen, trifft auch für manche dieser Kreiswohlfahrtsämter zu. Die amtliche Form bietet den Ausschüssen für eine fruchtbare selbständige Tätigkeit nicht genügend Raum. Fast niemals führen sie beschließende Stimme. Sie haben sich nur gutachtlich zu äußern, und es steht dem Landrat und seinen Beamten durchaus frei, ob sie sich nach ihrem Urteile richten wollen oder nicht.

Die Durchführung der einzelnen Fürsorgemaßnahmen, die unmittelbare Einwirkung auf die Bevölkerung erfolgt durch Vermittlung der Amts- und Gemeindevorsteher und leider auch noch in recht weitem Umfange durch die Polizeiorgane. Daß die letzteren für diese Zwecke völlig ungeeignet sind, dürfte unzweifelhaft sein. Aber auch von den Amts- und Gemeindevorstehern, die unter ganz anderen Gesichtspunkten für ihr Amt ausgewählt worden sind, kann man nicht ohne weiteres Interesse und Verständnis für die Aufgaben der Wohlfahrtspflege erwarten, ganz abgesehen davon, daß ihnen ihr gegen-

wärtig recht arbeitsreiches Ehrenamt und ihr bürgerlicher Beruf für eine erfolgreiche Betätigung gar nicht genügend Zeit lassen. Die Kriegsverletzten- und Hinterbliebenenfürsorge ist darum mit Recht nicht ihnen, sondern besonderen Vertrauensleuten übertragen worden, auf welchen Posten wir zumeist Lehrer und Geistliche finden. Ihre Tätigkeit steht hemmend im Wege, daß sie nur auf ein kleines Teilgebiet der Fürsorge beschränkt sind und wegen des Fehlens der Ortswohlfahrtsausschüsse keine Verbindung mit den übrigen Zweigen der Wohlfahrtspflege haben. Die Folge ist eine ziemlich starke Zersplitterung auch in der Kriegsfürsorge.

Es wäre ungerecht, wenn man für die geschilderten Mängel stets die Kreisverwaltung verantwortlich machen oder gar der „Autokratie" der Landräte die Schuld geben wollte. Gewiß spielt dieses Moment auch zuweilen mit. Im allgemeinen ist das amtliche Prinzip aber eine Folge geringer Selbsttätigkeit der Bevölkerung und einer schwachen Entwicklung des Vereinswesens. Die Verhältnisse im Osten auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege lassen sich eben auch nicht im entferntesten mit dem Zustand in den westlichen Provinzen vergleichen. In armen, dünnbesiedelten Kreisen der Ostmarken, wo leistungsfähige Vereine oft gar nicht vorhanden sind, besteht einfach gar keine andere Möglichkeit, als daß wichtige Kulturaufgaben von der Kreisverwaltung selbständig in die Hand genommen und durchgeführt werden. Es ist aller Anerkennung wert, was unter den ungünstigsten Verhältnissen und mit unzureichenden Mitteln hier oft von den Kommunalverbänden geleistet worden ist, besonders wenn ein von warmem sozialen Empfinden beseelter Landrat an ihrer Spitze stand.

Trotz aller Schwierigkeiten muß jedoch auch in solchen Kreisen immer aufs neue versucht werden, die Bevölkerung zur Mitarbeit heranzuziehen. Alle Wohlfahrtspflege bleibt Stückwerk, wenn sie nicht bei den Menschen, denen sie gewidmet ist, den Willen erzeugt, sich selbst für die Besserung ihrer Lage einzusetzen. Erziehung zur Selbsttätigkeit ist das oberste Gesetz aller sozialen Arbeit. Daraus ergibt sich gerade für Kreise mit einer wenig entwickelten Bevölkerung die Verpflichtung, Volkserziehung im wahrsten Sinne des Wortes zu treiben. Das kann durch Anstellung sozial geschulter Fürsorgerinnen geschehen, die in den Familien Einfluß gewinnen und ihnen hygienische Aufklärung vermitteln, ferner durch Förderung des ländlichen Genossenschaftswesens, durch Veranstaltung von Volksunterhaltungsabenden und anderes mehr. Das Endziel muß auch hier sein, das Volk als gleichberechtigten Mitarbeiter in der Wohlfahrtspflege zu gewinnen.

Im vollkommenen Gegensatze zu den eben geschilderten Zuständen schließt die sogenannte freie Form die Behörde entweder ganz von der Tätigkeit der Zentralstelle aus oder gibt ihr nur einen beschränkten Anteil an der Geschäftsführung. Ist die Kreisverwaltung gar nicht vertreten, so kann man von einem „Kreiswohlfahrtsamt" eigentlich nicht mehr sprechen. Wir finden dann auch meistens den Namen „Kreiswohlfahrtsstelle". Diese ist die Geschäftsstelle eines

Verbandes, dem sämtliche Wohlfahrtsvereine eines Kreises, oft aber auch nur einige besonders große und weitverbreitete, angehören. Eine ins einzelne gehende Organisation ist nicht erforderlich. Der Vorstand des Hauptvereins oder ein gewählter engerer Ausschuß besorgt die Geschäftsführung, die vorwiegend in einer Vermittlungs- und Auskunftstätigkeit besteht. Den örtlichen Unterbau geben die angeschlossenen Vereine ab. Solche Kreiswohlfahrtsstellen unter Ausschluß der Kreisbehörden bestanden überall in Elsaß-Lothringen, wo der dortige Verein für ländliche Wohlfahrts- und Heimatpflege im ganzen Lande eine einheitliche Organisation durchgeführt hatte, ferner in verschiedenen Kreisen Süddeutschlands.

Daneben findet sich die Form, daß Kreisverwaltung und Wohlfahrtsvereine zwar in einer gemeinsamen Zentralstelle zusammengefaßt werden, dieser jedoch nur die Aufgabe zufällt, zu vermitteln, eine Arbeitsteilung herbeizuführen und Doppelunterstützungen zu vermeiden. Dieser Typus ist in den Großstädten vorherrschend, findet sich aber auch vereinzelt in Kreisen mit großen Gemeinden und industriellem Charakter. Je weiter die Befugnisse der Zentralstelle gezogen sind, desto mehr nähern sich diese Kreiswohlfahrtsämter bereits dem gemischten Typus. Von diesen unterscheiden sie sich noch dadurch, daß nicht alle der Wohlfahrtspflege gewidmeten Verbände, Behörden und Privatpersonen, sondern nur einige große Vereine mit der Kreisverwaltung zusammengehen. So hat sich im Kreise Hameln der Verband der Vaterländischen Frauenvereine, im Kreise Grafschaft Hohenstein dieser und die Evangelische Frauenhilfe mit dem Kreisausschusse zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossen.

Die freie Form des Kreiswohlfahrtsamts setzt eine hochentwickelte, alle Zweige der Wohlfahrtspflege umfassende Vereinstätigkeit voraus. Diese wiederum ist das Zeichen einer durch eine alte Kultur an Freiheit und Selbstverantwortlichkeit gewöhnten Bevölkerung, die durch genossenschaftlichen Zusammenschluß die Befriedigung ihrer Bedürfnisse selbständig in die Hand nimmt und der Mithilfe der Behörden entraten zu können glaubt, Gedanken, so schön und so sehr dem wahren Wesen der Wohlfahrtspflege entsprechend, daß sie theoretisch jeden Einwand auszuschließen scheinen. Aber bei ihrer praktischen Durchführung ergeben sich Schwierigkeiten.

Ein Kreiswohlfahrtsamt, in dem die Behörde überhaupt nicht vertreten ist, trägt seinen Namen zu Unrecht, wird aber auch stets lückenhaft bleiben, weil bei der wichtigen Rolle, die gegenwärtig die behördliche Tätigkeit in der Wohlfahrtspflege spielt, und bei dem umfangreichen Arbeitsgebiete, das sie sich im Laufe der Jahre erobert hat, ihre Mitwirkung ohne Schaden für die Sache schlechterdings nicht entbehrt werden kann. Gegen die Übertragung allzu weitgehender Befugnisse an einen Verein spricht ferner die moderne Auffassung vom Wesen der Wohlfahrtspflege. Wird sie nicht mehr als ein Akt der Nächstenliebe, sondern als eine soziale Pflicht gewertet, so muß der Staat für die richtige Erfüllung dieser Pflicht Sorge tragen, wenn er sie darum auch nicht selbst zu übernehmen

braucht. Das bedingt aber, daß sich die Behörde einen weitergehenden Einfluß auf die Wohlfahrtspflege sichert, als ihn die freie Form des Kreiswohlfahrtsamts gewährt. Aber auch die Schaffung einer losen Arbeitsgemeinschaft, wie sie die großstädtischen Wohlfahrtsämter bilden, genügt den Bedürfnissen der ländlichen Wohlfahrtspflege nicht. Eine solche Arbeitsgemeinschaft kann schon aus technischen Gründen die Träger der Wohlfahrtsarbeit nur insoweit aufnehmen, als sie bereits eine gewisse Größe und Bedeutung erlangt haben. Dadurch werden aber die zahlreichen Einzelpersönlichkeiten, die ohne Anlehnung an einen Verband in der ländlichen Arbeit stehen — das sind zahlreiche und nicht die schlechtesten Kräfte —, von der Mitwirkung ausgeschlossen.

Wenn sonach das Kreiswohlfahrtsamt vom halbamtlichen Typus dem modernen Charakter der Wohlfahrtsarbeit und den Bedürfnissen des flachen Landes am besten zu entsprechen scheint, so soll daraus nicht der Schluß gezogen werden, daß seine Einführung nunmehr überall erfolgen müsse und die anderen Formen neben ihm keine Existenzberechtigung hätten. Ein solcher Schematismus würde dem Wesen der Wohlfahrtspflege erst recht widerstreiten. „Jede Organisation kann nur dann gut sein, wenn sie den jeweiligen besonderen Verhältnissen Rechnung trägt, die vorhandenen Kräfte richtig ausnutzt, den bestehenden Schwierigkeiten geschickt begegnet, woraus folgt, daß die Organisation auch überall da verschieden sein muß, wo die Vorbedingungen wesentlich verschiedene sind[1])." Es wäre daher gänzlich verfehlt, eine Einrichtung, nur weil sie sich in dem einen Kreise gut bewährt hat, deswegen auch nach einem anderen Kreise übertragen zu wollen und dort die gleichen günstigen Ergebnisse von ihr zu erwarten. Besonders lebhaft ist wiederum die Gefahr, daß großstädtische Vorbilder kritiklos auf ganz anders geartete ländliche Verhältnisse angewandt werden. Aber auch untereinander weisen die Landkreise starke Verschiedenheiten auf, die sorgfältig berücksichtigt werden müssen. Wenn daher ein allgemeingültiges Prinzip für die Form der Organisation aufgestellt werden soll, so kann es nur dahin lauten: *Jedem Kreise taugt das Kreiswohlfahrtsamt, das dem Kulturzustande seiner Bevölkerung und der Entwicklung seiner Wohlfahrtspflege am genauesten entspricht.*

---

[1]) Weißenborn, Die Zusammenfassung der sozialen Fürsorgeeinrichtungen in größeren Gemeinden. Concordia 1912, S. 416.

Lebenslauf.

Ich, Lothar Richter, bin am 22. August 1894 als Sohn des Justizrats, Rechtsanwalts und Notars Paul Richter in Myslowitz, O.-S., geboren, evangelisch und Preuße. Nach Ablegung der Reifeprüfung an dem Gymnasium meiner Vaterstadt Ostern 1912 studierte ich an den Universitäten Berlin und Breslau Rechts- und Staatswissenschaften und bestand im August 1915 in Breslau die erste juristische Staats- sowie die juristische Doktorprüfung. Im Wintersemester 1915/16 trieb ich an der Universität Leipzig theologische und pädagogische Studien. Im März 1916 wurde ich zum Referendar ernannt und bin seitdem bei verschiedenen Gerichten beschäftigt. Vom März 1917 bis März 1919 war ich unter Beurlaubung von der Justizbehörde als juristischer und volkswirtschaftlicher Hilfsarbeiter beim Kreisausschuß in Landeshut i. Schl. tätig und daselbst gleichzeitig Geschäftsführer des Kreiswohlfahrtsamtes.